



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

사회복지학박사학위논문

한국과 일본의 공공부조제도

변화과정 비교연구

- 역사적 제도주의 관점에서 -

2019년 2월

서울대학교 대학원

사회복지학과

湯山篤

사회복지학박사학위논문

한국과 일본의 공공부조제도

변화과정 비교연구

- 역사적 제도주의 관점에서 -

2019년 2월

서울대학교 대학원

사회복지학과

湯 山 篤

국문초록

한국과 일본의 공공부조제도 변화과정 비교연구

- 역사적 제도주의 관점에서 -

서울대학교 대학원

사회복지학과

유야마 아쓰시

생존권은 어느 나라에서든 부정할 수 없는 보편적인 가치를 지니고 있다. 그러므로 각국은 이를 보장하는 공공부조제도를 갖추고 있다. 북유럽국가나 유럽 대륙처럼 관대한 사회보험제도를 가지는 국가들도 공공부조제도를 갖추고 있고, 미국처럼 정부개입에 소극적인 국가도 공공부조제도를 갖추고 있다.

그러나 한국과 일본은 1990년대까지 숙련노동자, 대기업, 공무원, 군인 등 ‘국가에 기여하는 집단’을 위한 복지를 우선적으로 마련한 반면, 사회적 약자 등 ‘경제적 부담이 되는 집단’을 위한 복지에 소극적이었다. 또한 한국과 일본을 보면 저임금 노동자나 저소득 실업자를 비롯한 근로능력자를 위한 소득보장 역시 소극적이었다. 한국의 경우, 일자리를 찾아 농어촌에서 대도시로 유입된 빈곤층을 보호한 것은 복지급여가 아니라 ‘판자촌’, ‘산동네’, ‘달동네’였다. 일본 역시 저임금 근로자를 보호한 것은 복지급여가 아니라 열악하고 저렴한 민간의 주택이나 숙박업소였다.

하지만 1990년을 전후하는 시기에 한국과 일본의 이러한 체제는 흔들렸다. 1987년의 대통령직접선거제 실현으로 한국의 ‘보수’ 정치인들이 국민의 목소리에 예전보다 민감해졌고, 1993년의 자민당 패배(이른바 ‘55년 체제’의 종언)로 일본의 자민당 역시 국민의 목소리에 이전보다 민감해졌으며, 시민단체와 정책입안자들의 ‘진보연대’ 뿐만 아니라 ‘보수

단체'도 복지공약을 내걸기 시작했다. 또한 한국에서는 1997년 외환위기가, 일본에서는 1992년 거품경기 붕괴부터 2008년 금융위기까지 이어진 장기적이고 점진적인 경기침체가 경제성장에 대한 낙관을 깨뜨렸다.

결국 한국과 일본의 공공부조제도는 1990년대부터 2000년대에 걸친 경제위기, 정권교체, 시민운동을 계기로 바뀌었다. 한국은 근로무능력자만 보호하는 '생활보호법'을 철폐하고 근로능력자까지 보호하는 '국민기초생활보장법'을 제정했을 뿐 아니라, 2000년대의 부양의무기준 완화, 2014년의 '국민기초생활보장법' 개정을 통해 공공부조제도의 적용범위를 확대하는 현저한 노력을 보였다. 일본 역시 2000년대에 근로능력자의 '생활보호법' 수급을 막는 지침을 시정하여 보다 많은 빈곤층에게 공공부조제도 수급의 기회를 열었다.

그러나 한국과 일본의 공공부조제도 변화과정을 보면 경제위기, 정권교체, 시민단체 활동으로 설명할 수 없는 점도 많다. 한국의 '국민기초생활보장법'의 제정과정에서 시민단체의 요구가 모두 받아들여진 것은 아니었다. 부양의무자 기준을 완화하기 위한 노력이 점진적으로 이루어지고 있으나, 부양의무자 기준을 폐지할 수는 없었다. 무엇보다 한국 공공부조제도의 근본적 개혁 중 하나인 2014년 '국민기초생활보장법'의 개정은 소위 말하는 보수 정권 하에서 이루어졌다. 마찬가지로 일본은 2000년대 후반에 '생활보호법'의 근로능력기준을 완화하였고, '구직자지원법'과 '생활곤궁자자립지원법'을 도입하는 등 예전에 없었던 새로운 제도를 신설하였으나 여전히 엄격한 자산기준을 적용하고 있다. 게다가 일본은 '국민건강보험법'과 '생활보호법'의 '의료부조'의 관계나 '생활보호법'의 '주택부조' 분리 등 논의해야 할 핵심주제를 논의하지 않은 채 '땀질'만 하고 있다.

한국과 일본의 공공부조제도는 어떤 부분에서는 과거의 유산에 구애받고, 어떤 부분에서는 새로운 변화를 보이고 있다. 그리고 경제위기, 정권교체, 그리고 시민단체 활동으로 설명하기 어려운 복잡한 발전양상을 보이고 있다. 이러한 공공부조제도의 복잡한 변화를 설명하기 위해서는 제도변화를 일으킨 경제위기, 정권교체, 시민단체 활동과 같은 거시적 변화뿐 아니라, 제도 변화를 초래한 행위자와 행위자들 간의 관계, 그리고 입법과정의 '장'까지 검토하는 섬세한 분석이 필요하다.

이에 본 논문은 행정자료, 의사록, 증언자료, 인터뷰 자료를 활용하여

한국과 일본의 공공부조 제도변화를 저해한 메커니즘과 제도변화를 성취한 메커니즘을 역사적 제도주의에 입각하여 분석하였다. 역사적 제도주의는 각국의 행위자, 행위자들 간의 상호작용, 그리고 입법절차나 개별 제도의 역사와 같은 개별국가의 독특한 ‘장’에 주목한다. 역사적 제도주의는 제도변화가 발생하는 복잡한 메커니즘을 개별 국가적 맥락과 정치, 경제, 사회의 거시적 맥락의 상호작용으로 설명한다. 이 논문은 한국과 일본이 제2차 세계대전 이후 형성해온 전통이, 1990년대와 2000년대를 걸친 경제위기, 정권교체, 시민운동의 과정 속에서 얼마나, 그리고 어떻게 바뀌었는지(혹은 유지되었는지)를 탐색하였다.

분석의 결과, 첫째, 한국과 일본이 제2차 세계대전 이후 어떤 전통을 형성해왔는가에 대한 답은 다음과 같다. 한국에서는 1997년까지, 일본에서는 2008년까지 강고한 장기집권체제와 비교적 순조로운 경제성장이 공공부조제도 확대를 막고 있었다. 한국에서는 군사정권 아래서, 일본에서는 자민당 장기집권체제 아래서 관료가 배타적으로 공공부조제도를 통제하고 있었다.

둘째, 그것이 1990년대부터 2000년대에 걸쳐서 경제위기, 정권교체, 시민운동으로 왜 바뀌었는가에 대한 답은 다음과 같다. 한국은 1998년 이후, 일본은 2009년 이후 정권교체와 경제위기가 동시에 찾아왔다. 늘어나는 시민단체 활동과 더불어 정권교체와 경제위기라는 정치경제적 변화가 기존의 소극적 공공부조 전통에서 벗어나 공공부조를 확대하는 ‘방아쇠’ 역할을 했다.

셋째, 두 국가의 공공부조 확대 과정에서 발생한 차이가 왜 발생하였는가에 대한 답은 다음과 같다. 이 연구는 역사적 제도주의 이론에 근거하여 공공부조제도를 논의하는 ‘장’의 차이에 주목하였다. 일본에는 ‘생활보호법’을 논의하는 내부자회의가 존재했으며, 관료중심의 입법과정이 남아있었다. 한편 한국은 국회중심의 입법과정이 존재했다. 일본의 경우, 관료기구가 법안제출을 담당하는 관습 때문에, 이것이 일종의 ‘거부점’으로 작동하였다. 일본 국회의원들도 법안을 제출하는 권한을 가지고 있으나, 관료가 아니면 법안제출이 어려웠다. 일본에서는 관료, 정당, 지도부, 유관기관의 폐쇄적인 회의에서 법안을 준비하고, 그 내용을 국민에 적극적으로 알리지도 않는다. 이러한 폐쇄적인 회의에서 이미 결론이 나온 상태로 국회에서 심의하기 때문에, 국회에서 일부 집단이 반대하더

라도 대부분의 경우 결과가 바뀌지 않는다. 게다가 한국과 달리, 일본 정부는 중의원 해산권을 빈번히 행사하기 때문에, 국회의원들은 선거준비에 바빠 법안을 준비할 여유도 없다. 관료주도로 법안을 준비하는 관습을 바꾸기 위해 자민당이나 민주당이 정당 싱크탱크를 설립한 적도 있었으나, 오래가지 못했다. 싱크탱크를 유지하는 비용이 커서 결국 정당의 정책입안을 관료에 맡긴 것이다. 일본과 달리, 한국에서는 사회복지학자, 참여연대, 한국보건사회연구원이 법안준비를 지원할 수 있어 국회의원의 법안 제출이 활발했다.

전체적으로 보면 한국과 일본에서 1990년대부터 2000년대에 걸쳐서 발생한 정치경제적 변화는 양국의 공공부조제도에 큰 충격을 주었다고 할 수 있으나, 한국과 일본의 공공부조제도는 항상 의사결정과정의 ‘장’에 통제 받아서 변했다. 한국과 일본에서 정부, 국회의원, 시민단체나 전문가집단은 공공부조제도 개혁에 각기 다른 입장을 가지고 있었으나, 그들의 다양한 대안 중 어느 대안이 활성화했는지는 입법절차나 제도와 관련된 역사적 유산에 상당부분 통제 받았다. 정치경제적 변화의 설명력은 강력하지만, 실제로 일어난 제도의 복잡한 변화를 설명하려면 역사적 제도주의 관점에서 검토하는 작업이 필요하다.

주요어: 공공부조, 복지국가, 동아시아, 한국, 일본, 역사적 제도주의,
비교역사분석

학 번: 2010-31286

목차

제목 차례

제1장 서론	1
제2장 이론적 배경	17
제1절 역사적 제도주의의 개요	17
제2절 역사적 제도주의의 이론	18
1. 변화의 장벽	18
1) ‘거부점’	18
2) ‘정책피드백’	22
2. 제도의 변화	32
1) ‘결정적 전환점’	32
2) ‘점진적 변화’	36
제3절 역사적 제도주의의 설명력	42
1. 복지국가 논의 중의 평가	42
2. 신제도주의 중의 평가	44
제4절 선행연구 검토	47
제3장 분석방법	53
제1절 비교역사분석	53
1. 개요	53

2. 방법	56
1) 사건분석	56
(1) 행위자의 행동	56
(2) 행위자 간의 상호작용	57
(3) 경제, 정치, 사회의 맥락	57
2) 과정분석	58
(1) 시대구분	58
(2) 과정	58
제2절 분석 자료	63
1. 자료의 종류	63
2. 자료 소개	64
1) 통계자료	64
2) 연구논문	64
3) 의사록	65
4) 증언	65
5) 인터뷰	66
제4장 한국과 일본의 공공부조제도 분석	67
제1절 공공부조제도의 변천	67
제2절 사건분석	91
1. ‘생활보호법’ 제정까지의 사건	91
2. 경제성장기의 사건	98
3. 과도기의 사건	114

4. 경기불황과 정권교체에 의한 사건	124
제3절 과정분석	149
1. 경로의존 시기	149
1) 사건들의 특징	149
2) ‘정책피드백’	151
3) ‘전환’	153
2. 제도 변화의 시기	173
1) 사건들의 특징	173
2) ‘결정적 전환점’	175
3) ‘전환’ 시점	176
4) ‘충화’	176
5) ‘거부점’	177
6) ‘정책피드백’(고착효과)	179
제5장 결론	185
제1절 본 논문의 요약	185
제2절 이론적 함의	194
참고문헌	196

표 차례

표1 한국 ‘조선구호령’, ‘생활보호법’, ‘국민기초생활보장법’의 차이	71
표2 일본 ‘구호법’과 ‘생활보호법’의 차이	76
표3 1990년대 후반 이후 약 20년간의 한국 공공부조제도의 변화	79
표4 1990년대 후반 이후 약 20년간의 일본 공공부조제도의 변화	86
표5 일본 연령대별 총인구 대비 수급자 비율(%)	93
표6 한국 ‘생활보호법’의 변천과정	101
표7 1990년대 중반 이후 한국과 일본의 정권 변화	126
표8 1990년대부터 20년간의 한국과 일본의 실업률(%)	131
표9 1990년대부터 20년간의 한국과 일본의 장기실업률(%)	132
표10 연령별 총인구 대비 수급자 비율(인원 수 기준)	133
표11 경로의존 시기의 행위자, 행위자 간의 관계, 정치경제	151
표12 일본 ‘생활보호법’의 행정체계	160
표13 일본 ‘생활보호법’의 구조	161
표14 ‘생활보호법’ 초창기부터 1980년대까지의 행정감사	163
표15 각종 가산의 지급건수 추이(단위: 만 건)	165
표16 한국과 일본의 총인구 대비 수급자 수	169
표17 한국 ‘생활보호법’, ‘국민기초생활보장법’의 급여수준 추이	170
표18 일본 ‘생활보호법’ 급여수준의 변화	172
표19 제도변화 시기의 행위자, 행위자 간의 관계, 정치경제	175

그림 차례

그림1 분석의 흐름	61
------------------	----

제1장 서론¹⁾

생존권은 어느 나라에서든 부정할 수 없는 보편적인 가치를 지니고 있다. 그러므로 각국은 이를 보장하는 공공부조제도를 갖추고 있다. 북유럽국가나 유럽 대륙처럼 관대한 사회보험제도를 가지는 국가들도 공공부조제도를 갖추고 있고, 미국처럼 정부개입에 소극적인 국가도 공공부조제도를 갖추고 있다.

특히 유럽의 경우, 대체로 공적 연금이나 실업보험으로 소득을 폭넓게 보장하는 동시에 근로능력자의 빈곤을 실업부조²⁾로 해소하고, 이를 근로능력자까지 대상으로 하는 공공부조제도로 보완하는 체제를 구축했다.³⁾ 대부분의 선진국들은 제2차 세계대전 이후에 근로능력자까지 포괄하는 공공부조제도를 도입했다. 영국('National Assistance Act'. 1948년)을 시작으로 스웨덴('Socialbidrag'. 1956년), 덴마크('Social Bistand'. 1961년), 독일('Sozial-hilfe'. 1962년), 네덜란드('Algemene Bijstand'. 1963년)가 비교적 일찍 근로능력자까지 포괄하는 공공부조제도를 도입했고, 프랑스어권의 벨기에('Minimex'. 1974년), 프랑스('Revenu Minimum d'Insertion'. 1988년), 그리고 그 프랑스어권의 사례를 거울삼은 라틴어권의 스페인(바스크지방 1988년, 카탈루냐지방 1990년), 포르투갈('Rendimento Mínimo Garantido'. 1997년), 이탈리아(1998년에 지방수준의 사업으로 시작. 2003년에 중지)도 이를 따라 근로능력자까지 포괄하는 공공부조제도를 도입했으며, 1990년대 전반부터는 중앙유럽국가나 동유럽국가도 이를 따라 근로능력자까지 포괄하는 공공부조제도를 도입했다(Guibentif and Bouget, 1997; Matsaganis, Ferrera, Capucha, and Moreno, 2003; Rat, 2009; Figari, Matsaganis, and Sutherland, 2013: 3,4에서 재인용). 세부적인 차이⁴⁾는 있어도 사회보험제도에 실업부조,

1) 본 논문은 '대한민국정부초청장학금'(2009년 9월 1일부터 2014년 8월 31일까지), '일한문화교류기금 펠로우십'(日韓文化交流基金フェローシップ. 2015년 4월 1일부터 2016년 2월 29일까지), '일한문화교류기금 일한신시대지원프로그램'(日韓新時代支援プログラム. 2017년 12월 1일부터 2018년 1월 31일까지)의 지원을 받아 수행하였다.

2) 예를 들면, 프랑스는 'Régime de Solidarité', 독일은 'SGB II'라는 실업부조를 가지고 있다(김교성, 2010: 54).

3) 특히, 북유럽국가의 경우, 실업보험과 상병보험으로 강력한 소득보장체계를 구축한 데다가 공공부조제도까지 도입해서 상당히 강고한 소득보장체계를 마련했다. 덴마크, 핀란드, 스웨덴 등 북유럽국가의 빈곤감소효과는 1990년대 초 기타 유럽 국가의 두 배 가까운 수준이었다(Kvist, Fritzell, Hvinden, and Kangas, 2012: 71).

임대료 보조, 가족급여, 근로연계급여(in-work benefits), 그리고 공공부조를 조합하여 빈곤층을 지원하고 있는 것이다(Esping-Andersen, 1990; Korpi and Parme, 1998; Gough, 2001; Immervoll, 2010; Figari, Matsaganis, and Sutherland, 2013; Immervoll, Jenkins, and Königs, 2015: 15).⁵⁾

한편, 한국과 일본은 서구의 사회복지제도를 학습하면서도 ‘서구’ 모델(‘Western’ type)을 기피해왔다(Goodman and Peng, 1996: 208). 일본이나 한국의 복지체제는 서구의 복지체제를 일탈한 체제였다(Goodman and Peng, 1996: 194). 이러한 전통 하에 생존권을 위한 공공부조제도조차도 상당히 제한적으로 운용되어왔다. 즉, 한국이나 일본은 서구의 사회복지제도를 배우면서도 수급권 부여에는 소극적이었고, 정부의 역할보다 개인, 가족, 민간의 역할을 강조해왔다. 한국과 일본은 ‘유교문화’(예: 효도, 분쟁 회피, 충성심, 능력주의 등)를 내세웠고, 노인에게 복지급여를 제공하기보다 개인저축을 장려했고, 수출에 의존하여 인프라스트럭처(주택, 공원, 하수도)에 대한 투자보다 대기업에 대한 투자에 치중했고, 높은 교육열과 맞물린 실력주의 아래서 개인의 실패를 개인 책임으로 돌린다는 독특한 공통점을 가지고 있으며, 이러한 맥락 속에서 복지가 정체해왔다(Goodman and Peng, 1996: 195-198). 대체로 한국과 일본은 복지 확대보다 경제 발전을 우선했다. 양국의 국가 지도부는 위기에 빠졌을 때만 복지의 이념을 수용했다가 위기를 넘어가면 다시 복지의 이념을 왜소화시켜왔다(Park, 1990; Goodman and Peng, 1996: 198에서 재인용).⁶⁾

4) 자산조사 기준, 급여수준, 근로연계 수준, 중앙-지방 분담비율 등 세부적 차이는 존재한다. 예를 들어 중앙-지방 분담비율을 보면, 영국이나 프랑스의 경우 중앙정부가 공공부조제도 재원의 100%를 분담하고 있으며, 영국은 전국적으로 동일한 소득기준이나 자산기준으로 운영하고 있고, 프랑스의 중앙정부 자격기준은 적용과정에서 개입할 수 없다. 한편 스웨덴이나 미국은 중앙정부 부담률이 0%이며, 관리운영상의 임의적 적용과 책임이 지방정부에 있다(김교성, 2010: 46-47).

5) 2000년 3월에 ‘리스본 전략(Lisbon strategy)’으로 빈곤 해소에 합의한 유럽연합 내에서도 그 노력은 다양하다(Wang and van Vliet, 2014: 1). 예를 들면 폴란드와 이탈리아는 2000년을 전후하는 시기에 근로능력자까지 포괄하는 공공부조제도 도입에 착수했으나 폴란드는 이후 공공부조제도를 정착시킨 반면, 이탈리아는 2000년대 중반에 이를 포기하고 가족과 민간의 책임을 강조하는 시스템으로 다시 돌아갔다(Jessoula, Kubisa, Madana, and Zielenska, 2014: 128). 공공부조제도의 변화는 단순히 ‘국제적 흐름’을 넘어 상당히 정치경제적 맥락 속에서 이해해야 하는 부분이 있음을 보여준다.

6) “한국과 대만의 정책입안자는 일본의 제도를 참고해왔다”는 의견이 있다(Goodman and Peng, 1996: 195, 216).

한국에서는 박정희 정권이 군사쿠데타 이후의 민심장악을 위해 ‘공무원연금법’(1960년)을 시작으로 ‘군사원호보상법’(1961년), ‘산업재해보상법’(1963년), ‘의료보험법’(1963년) 등 1960년대에 사회보험제도를 법제화하기 시작했으나(조흥식, 2015: 108), 이는 군인과 공무원이라는 특별한 집단의 충성심을 확보하기 위한 예외적인 조치에 불과했다(李惠旻, 2006: 47). 한국은 1988년에서야 공적 연금을 본격적으로 도입했고, 이를 점차 도시지역까지 확대하여 1999년에 비로소 ‘전국민 연금’을 달성했으나(金淵明, 2006: 97), 2000년대 중반까지만 해도 대부분의 노인이 연금을 받을 수 없었다(홍백의, 2005: 276). 제도 시행 시점에서 이미 노인이었던 사람들을 연금 지급 대상에서 제외했기 때문이다.⁷⁾

그러면 한국은 극빈층을 어떻게 다루었는가? 박정희 정권은 군사쿠데타 이후의 민심장악을 위해 빈곤층을 위한 공공부조제도로 ‘생활보호법’(1961년)을 제정했으나, 한국정부는 1969년까지 ‘생활보호법’의 예산을 편성하지도 않았다(李惠旻, 2006: 48). 한국의 ‘생활보호법’은 1970년대, 1980년대에도 제한적인 예산으로 최저생계비에 턱 없이 모자란 급여를 시혜적으로 베풀었을 뿐이었다. 한국에서는 1976년의 해외 원조 철수 이후, 정부가 외원을 대신하는 복지를 늘리기는커녕, 오히려 복지를 최소화하는 자세를 선명하게 했다(李惠旻, 2006: 51). 극빈층을 위한 ‘생활보호법’조차 노인, 장애인, 아동, 임산부 등 근로무능력자만 제한적으로 보호하는 협소한 공공부조제도였다. 게다가 수급권을 부여 받은 근로무능력자들조차 제대로 급여를 받을 수 없는 상태였다. 한국은 ‘생활보호법’을 1982년에 전문개정 하여 자활보호를 위한 직업훈련이나 용자제도, 그리고 교육보호를 점차 도입했고, 1984년 개정으로 ‘생활보호법’의 직권보호주의를 신청보호주의로 바꿨고, 1987년 개정으로 ‘생활보호법’의 전달체계를 보완했고, 1996년 개정으로 생계보호 급여를 가구규모에 따른 차등급여방식으로 바꿔 급여수준을 단계적으로 인상했고(김미곤, 1997: 56),⁸⁾ 1997년 개정으로 인문계 고등학교에 다니는 수급가구의 자녀 전원까지 교육보호를 확대했고, 외환위기가 발생했던 1997년 8월의 ‘생활보호법’ 개정으로 부양의무 완화, 수급자 확장, 자활공동체 설립

7) 일본은 공적 연금을 제정했을 때 이미 노인이었던 사람들에게는 ‘복지연금’이라는 연금을 지급했다.

8) 그전에는 최저생계비의 ‘일정 비율’만 급여로 지급하고 있었다. 하지만 1997년에 최저생계비의 90%, 1998년에 최저생계비의 100%까지 지급할 수 있도록 점차 늘렸다.

등 제도를 개선했다. 그러나 결국 한국은 1990년대 말까지 근로무능력자만 시혜적으로 대충 보호하는 전통을 벗어나지 못했다.

한국의 경우, 1990년대 중반에 ‘고용보험법’(1993년 제정, 1995년 시행)이 생기기 전까지 근로능력자의 빈곤에 개입하는 실업보험도 도입하지 않았다(金成垣, 2016: 102). 한국은 1980년대 후반부터 고용조정을 극복하는 수단으로 고용보험 도입을 모색하고 있었으나, 실업부조는커녕 고용보험조차 근로의욕의 저하나 실업의 장기화를 우려하는 의견 때문에 1995년까지 도입하지 않았다(노동부, 1996: 245, 246; 유야마아쓰시, 2009: 42에서 재인용). “최선의 복지는 경제성장이고, 최선의 안전망은 가족”이라는 인식이 지배적이었다(李惠旻, 2006: 45).

다소 차이가 나지만 일본도 대동소이했다. 일본은 1961년에 소위 말하는 ‘개연금(皆年金. 전국민 연금)’을 달성했으나, 당시의 공적 연금은 허술했다(宮本太郎, 2008: 66). 국민연금 강제가입 대상자가 대부분 미가입 상태였을 뿐만 아니라, 오늘날의 임의가입 대상자(전업주부나 학생 등)는 아예 제도 밖에 있었으며, 근로자의 배우자인 전업주부를 강제 가입 대상으로 흡수함으로써 전업주부의 연금 수급권을 겨우 보장한 것은 1985년 개정 시였다(里見賢治, 2002: 2; 유야마아쓰시, 2018b: 119에서 재인용). 물론 비교적 일찍 공적 연금을 도입했다는 점에서 짐작할 수 있듯이, 일본은 동아시아 국가들 중에서는 일찍 복지제도를 도입한 나라였다. 공적 연금 제도의 성숙에 따라 일본은 1980년대부터 노인의 소득을 어느 정도 공적 연금으로 보장하고 있다(宮本太郎·Peng·埋橋孝文, 2003: 304).

하지만 일본 역시 빈곤층에 대한 수급권 부여에 소극적이었다. 물론 일본은 미군정기인 1946년의 ‘생활보호법’ 제정 시에 공공부조제도를 노인, 아동, 장애인, 임산부 등 근로무능력자뿐만 아니라, 근로능력자에게도 개방했다. 공공부조제도의 급여수준도 1950년대의 아사히소송(1957년)을 계기로 비교적 일찍 인상했다. 즉, 최저생계비측정방식을 ‘생활보호법’ 제정 당시의 ‘전물량방식’으로부터 ‘앵겔방식’(1961~1964년)⁹⁾, ‘격차축소방식’(1965~1983년)¹⁰⁾, ‘소비수준균형방식’(1984년~)¹¹⁾로 바뀌서

9) 필요한 칼로리, 영양량을 기초로 하여 음식비를 산출하고 이 음식비와 같은 금액의 음식비를 지출하는 가구의 생계비를 참고하여 생계비를 산출하는 방식이다.

10) 이는 일반 가구의 소비수준이 100%로부터 110%로 올랐으면, 생활보호 수급가구의 급여를 100%로부터 112%로 인상하고 일반가구와 수급가구의 격차를 축소하는 방식이다.

급여수준 개선에 매진했다(厚生労働省, 2013d: 20). 그러나 일본도 오랫동안 빈곤층에 대한 수급권 부여를 기피해왔다. ‘생활보호법’에 엄격한 자산기준을 두었을 뿐 아니라, 근로능력자의 수급신청을 창구에서 거부해왔다. 특히, 석유파동을 거쳐 재정부처가 행정감사를 강화한 1980년대 초반 이후 ‘생활보호법’의 ‘문턱’은 높아졌다.¹²⁾ 일본 공공부조제도의 규모는 GDP 대비 지출로 봐도 전인구 대비 수급자 비율로 봐도 OECD국가들 중 가장 낮은 그룹에 속한다(宮本太郎·Peng·埋橋孝文, 2003: 313). 일본의 사회복지는 1970년대에 시민운동을 통해서 잠시 확대되었으나, 이후에 결국 가족주의나 기업복지에 흡수되고 말았다(宮本太郎·Peng·埋橋孝文, 2003: 300,301). 일본은 1980년대에 들어 ‘국민부담의 경감’이라는 말로 복지 삭감을 합리화한 것이다(武川正吾, 2005a: 118).

특히 일본은 세계 유수의 경제대국으로 성장했음에도 불구하고, 근로능력자의 빈곤을 외면해왔다. 일본은 1947년에 ‘실업보험법’(1974년부터 ‘고용보험법’¹³⁾)을 제정했으나, 실업급여 수급기간을 초과한 장기실업자(실업기간 1년 이상)를 방치했다. 프랑스나 독일이 장기실업자를 ‘실업부조’로 보호해온 것과 대조적이다(五石敬路, 2011: 33)¹⁴⁾. 일본 사회보장급여의 대부분은 노인과 보건의료에 대한 지출이며, 일본에서는 ‘생활보호법’을 받을 수 없는 사람들이 이용할 수 있는 임대료 보조도 없었다(宮本太郎·Peng·埋橋孝文, 2003: 308; 齋藤純子, 2013: 13; 유야마아쓰시, 2018b: 129에서 재인용).¹⁵⁾ 일본은 연금이나 보건의료 지출은 비교

11) 카와무라 히로에(河村博江) 후생노동성 사회·원호국장은 급여수준을 “(일반국민의 소비수준의) 67%, 68% 쯤에서 고정하고 있다”고 설명한 바 있다. 참고로 일본정부는 모든 급여는 일반 가구의 소지수준과 연동시키고 있는 것이 아니다. ‘생활부조’(의·식·주에 드는 경비 중, 의·식 및 잡비를 지급하는 급여)만 일반 가구의 소비수준과 연동시키고 있는 것이고, 그 외의 ‘주택부조’나 ‘의료부조’는 일반 가구의 소비수준과 무관하다(參議院, 2003).

12) 2000년 시점의 조사에 따르면, 일본의 주요 79개 도시 중 28개 도시의 복지사무소가 “65세 내지 60세 이상 노인, 혹은 질병이나 장애로 일하지 못하는 사람에게만 생활보호를 적용하고 있다”고 응답한 바 있다(下平好博, 2006: 192,193).

13) ‘고용보험법’은 실업자에 대한 실업급여뿐만 아니라 근로자나 사업주에 대한 보조를 새로이 규정했다. 즉, 노인이나 장애인을 고용한 사업주에게 보조금을 지급하는 고용안정사업, 직업훈련의 추진에 참여하는 중소기업에 보조하는 능력개발사업, 근로자의 근로환경을 개선하는 사업주를 보조하는 고용복지사업을 추가했다(山縣文治·柏女靈峰, 2000: 106,107).

14) 일본의 장기실업자의 특징은 2000년대를 통해서 “40대 전반 남성”이다(五石敬路, 2011: 33). 한국은 통계상 미국처럼 장기실업자가 적다.

15) 일본의 GDP 대비 사회보장지출은 유럽에 비해 적다. 이는 공적 연금이나 건강보험이 적어서가 아니라, 주로 주거, 가족, 공공부조(‘생활보호법’)를 비롯한 기타 급여가 적기 때문이다(宮本太郎·Peng·埋橋孝文, 2003: 308).

적 관대했지만, 산업재해, 가족, 주거, 공공부조제도와 관련된 지출이 현저히 적다(武川正吾, 2005a: 118,119). 일본은 비교적 일찍 경제성장을 경험했음에도 불구하고 서구수준의 복지체제를 구축하지 않았던 것이다. 일본에서는 세금을 재원으로 하는 비기여방식의 실업부조 도입에 “자부담 원칙이 애매해진다”는 반대의견이 컸고 보험료를 재원으로 하는 보험방식의 고용보험을 “근로자의 권리성이 명확한 제도”라고 찬양하는 의견이 많았으므로 실업부조를 도입하지도 않았다(樋口美雄, 2000: 24). 또한 근로능력자의 빈곤을 해소하기 위한 제도로 최저임금이 중요하지만(Immervoll, 2010: 18,19), 기업의 반응을 걱정한 나머지 최저임금 인상의 활로를 찾을 수도 없었다.¹⁶⁾ 일본의 경우, 한부모가구가 서양에 비해 취업률이 높음에도 불구하고 복지급여의 미흡과 저임금으로 빈곤에 빠진다는 기현상이 발생하고 있다(阿部彩, 2008: 109).¹⁷⁾

한국과 일본을 보면, 1990년대까지 숙련노동자, 대기업 근로자, 공무원, 군인 등 ‘국가에 기여하는 집단’을 위한 복지를 우선적으로 마련했을 뿐, 사회적 약자 등 ‘경제적 부담이 되는 집단’을 위한 복지에 소극적이었다(Holliday and Wilding, 2003: 166). 또한 한국과 일본은 노인, 장애인, 아동, 임산부 등 근로무능력자를 제한적으로나마 보호했을 뿐, 저임금 노동자나 저소득 실업자를 비롯한 근로능력자를 위한 소득보장에 소극적이었다. 결국, 한국의 경우, 일자리를 찾아 농어촌에서 대도시로 유입한 빈곤층을 보호한 것이 복지급여가 아니라 ‘판자촌’, ‘산동네’, ‘달동네’였다(金秀顯, 2016: 57,63,64). 일본 역시 저임금 근로자를 보호한 것이 복지급여가 아니라 ‘카리고야(仮小屋. 판잣집)’, ‘도야(ドヤ. 좁고 저렴한 숙소)’, ‘샤타쿠(社宅. 회사기숙사)’였다(岩田正美, 2004: 56; 岩田正美, 2017: 93,160).

이와 같이, 한국과 일본은 제2차 세계대전 이후, 복지를 소홀히 한 채, 관료가 정책결정과정을 독점하고 경제발전을 위해 임금 억제, 고용 안정, 생산성 제고에 치중하여 경제개발에 매진해왔다(Kwon, 1997; Ho1

16) 이는 한국도 마찬가지이다. 최근의 한국 문재인 정권과 일본 아베 신조우 정권의 노력은 주목할 만하다.

17) 빈곤문제에 개입하는 다른 복지제도는 한국보다 일본에서 상대적으로 많다. 예를 들면, 노인들을 보호하는 공적 연금의 성숙도는 한국보다 일본에서 더 높다(고이시노리미치, 2011: 107). 또한 일본은 사회보험제도와 장애수당이 빈곤층의 잠재적 수요를 흡수해왔다고 볼 수도 있다(노대명·이현주·임완섭·전지현·김근혜·박광준·고이시노리미치·Finn·Lunt·Hudson, 2014: 334).

liday, 2000: 715). 1980년대 이전의 한국과 일본에서는 정치인과 관료가 산업화와 경제성장이라는 목표를 공유하고, 관료가 정책결정을 독점적으로 관리하고, 정부와 대기업이 ‘발전’이라는 합의를 공유해 노조를 배제하고 있었으며, 경제성장이라는 성과로 이러한 시스템이 지지를 얻고 있었다(Holliday, 2000: 715; 김태성, 2007: 82-86). 이러한 체제의 기반은 바로 ‘보수’의 강력한 장기정권과 순조로운 경제성장이었다.

하지만 1990년을 전후하는 시기에 한국과 일본의 강력한 장기정권은 흔들렸다. 한국에서는 1987년의 대통령직접선거제 도입으로 ‘보수’ 정치인들이 국민의 목소리에 예전보다 민감해졌고, 일본에서는 1993년의 자민당 패배(이른바 ‘55년 체제’의 종언)로 자민당이 국민의 목소리에 이전보다 민감해졌으며, 시민단체와 정책입안자들의 ‘진보연대’뿐만 아니라 ‘보수집단’도 복지공약을 내걸기 시작했다(Fleckenstein and Lee, 2017: 46). ‘보수’의 입지가 위태로워져 예전의 체제가 불안정해진 것은 한국과 일본의 공통점이다. 또한 한국에서는 1997년 외환위기가 경제성장에 대한 낙관을 깨뜨렸고, 일본에서도 1992년 거품경기 붕괴부터 2008년 금융위기까지 이어진 경기침체가 경제성장에 대한 기대감을 깨뜨렸다.

이는 한국과 일본의 복지에 적지 않은 영향을 미쳤다. 먼저 한국에서는 정치경제적 맥락의 변화로 1999년의 ‘국민기초생활보장법’ 제정부터 2014년의 ‘국민기초생활보장법’ 개정까지 현저한 변화가 나타나고 있다. 한국은 1999년에 ‘국민기초생활보장법’을 제정했을 때, 공공부조제도의 수급조건, 급여수준, 최저생계비 측정방식, 자활사업, 예산, 그리고 전달체계에 이르기까지 포괄적이고 근본적인 개혁을 추진했다(김미곤, 1999: 67). 수급조건에서 범주조건을 철폐하여 근로능력자에게 공공부조제도를 개방하는 근본적 개혁을 단행했고, 그 외에 행정재량적 기준을 폐지하여 과학적 기준에 기초한 최저생계비 측정방식을 도입했고, 주거급여와 긴급생계급여를 신설하고 주거안정과 긴급한 소득문제에 대처했고, 소득기준과 재산기준의 이중기준¹⁸⁾ 대신 통합기준을 만들었고, 취로사업 중심이었던 자활사업을 현실적인 취업지원프로그램으로 바꿨다. 지자

18) ‘생활보호법’ 시절은 소득기준과 재산기준을 따로 충족해야 했기 때문에, 불합리하게 탈락하는 신청자가 있었다. 예를 들면, 소득기준이 23만원, 재산기준이 2900만원이면, 소득이 23만원이고 재산이 2900만원인 사람은 수급자로 선정되지만, 소득이 없고 재산이 2900만원을 겨우 초과하는 사람은 수급자가 될 수 없었다(김미곤, 1998: 20).

체의 재정문제를 극복하기 위하여 지방정부와 중앙정부의 예산 분담비율을 지자체의 재정자립도에 배려하는 방식으로 수정하였고, 동시에 수급자 선정 및 관리의 비합리성을 해소하기 위하여 전담공무원을 확충했다.

또한 한국은 2000년대에 사회복지전담공무원 확충, 노숙인이나 교정시설 출소자를 비롯한 ‘숨어있는 취약계층’을 위한 적극적 보호, 근로소득 공제율 인상, 부양의무 완화 등 제도개선을 거듭했고, 2014년 12월에 ‘국민기초생활보장법’을 개정하여(2015년 7월 시행) 사각지대 해소, 탈수급 지원, 생활욕구별 지원을 위한 수급기준 완화를 추진했다(노대명, 2015: 26).¹⁹⁾ 1999년의 ‘국민기초생활보장법’ 제정도 큰 변화였으나, 2014년 ‘국민기초생활보장법’ 개정도 원래 하나로 묶여 있었던 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여를 분리하여 각 급여를 예전보다 쉬운 조건으로 받을 수 있게 한 점에서 큰 변화였다.

일본 역시 1990년대의 거품경기 붕괴 이후 2008년의 금융위기까지 지속적으로 경기침체를 겪으면서 ‘생활보호법’의 운용방침을 바꿨다. 1990년대 초반까지 낮았던 실업률이 1990년대 후반부터 서서히 상승해 2002년에 5.4%로 ‘생활보호법’ 제정 이후 가장 높은 수준에 이르렀을 뿐만 아니라, 특히 실업기간이 2년을 넘는 장기실업자가 2000년대 중반부터 증가했기 때문이다(篠崎武久, 2014: 17). 한국과 같은 급격한 대량실업 사태 대신 장기실업자의 점진적 증가가 일본에서 문제가 된 것이다(고이시노리미치, 2011: 97).

일본에서는 장기실업자의 문제와 함께 사회적 입원, 가정 내 폭력, 학대, 신용불량, 거리노숙 등 다양한 문제가 드러났으므로 후생노동성이 근로능력자에 대한 지원을 염두하고 ‘생활보호법’에 취업지원과 일상생활 지원을 추가하는 의견²⁰⁾을 제시하여 2005년에 ‘생활보호 수급자 등 취

19) ‘국민기초생활보장법’은 애초에 신청가구의 소득인정액(소득과 자산의 합산액)이 최저생계비 미만인 경우에 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여를 일괄적으로 제공 하는 방식이었는데, 이 개정 이후 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여의 수급기준을 급여종류마다 정하고 이전보다 쉬운 조건으로 받을 수 있게 했다. 생계급여 선정기준은 중위소득의 100분의 30, 주거급여 선정기준은 중위소득의 100분의 43, 교육급여 선정기준은 중위소득의 100분의 50, 의료급여 선정기준은 중위소득의 100분의 40이 되었다. 생계급여, 주거급여 및 의료급여 중 하나 이상의 급여를 받는 사람은 해산급여나 장제급여를 받을 수 있다.

20) 2004년에 후생노동성의 ‘생활보호제도의 방향에 관한 전문위원회 보고서(生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書)’에 이용하기 편한 제도로 바꾸자는 의견이 제시되어 2005년부터 ‘생활보호 수급자 등 취로지원사업(生活保護受給者等就労支援事業)’을 추가했다. 이러한 논의는 전문위원회에 참여한 후카와 히사시(布川日佐史) 교수 등이 주도했다(濱口桂一郎, 2010: 82). 후카와 히사시 교수는 하르츠개혁 등 독

로지원사업’을 실시하였다(牧園清子, 2013: 168). 이는 지자체가 임의로 실시하는 사업이지만, 일본 공공부조제도 사상 처음으로 중앙정부(후생노동성의 공공직업안정소)와 지방정부(지자체의 복지사무소)가 함께 실시한 근로연계복지였다(濱口桂一郎, 2010: 82). 이전까지 공공부조제도에서 외면했던 근로능력자를 공공부조제도로 받아들이고, 그들에게 취업지원을 제공하는 ‘각오’를 보였던 것이다. 일본은 1990년대²¹⁾까지 ‘생활보호법’을 “수급자가 적으면 적을수록 좋은 제도”로 인식하여 소극적으로 운용해왔으나, 2000년대 중반부터 “접근하기 쉬운 제도로 바꾸자”는 구호 아래서 근로능력자에게도 이전보다 적극적으로 ‘생활보호법’을 적용하기 시작했다(布川日佐史, 2010: 111, 112). 한국만큼의 변화는 아니었으나, ‘생활보호법’으로 노숙인을 보호하고(전홍규, 2004; 구인회·김소영·유야마아쓰시, 2012: 351), 2005년부터 ‘생활보호법’ 상의 생업부조로 고등학교 교육비를 지급했으며, 2007년부터 한부모가구의 취업지원을 추진하는 등 ‘생활보호법’을 적극적으로 활용했다.

또한 일본의 후생노동성은 2009년에 지침을 발간하여 근로능력자에 대한 ‘생활보호법’ 적용을 허용하는 입장을 밝혔다. 고등학교 교육비 지원과 한부모가구 취업지원을 도입하는 대신 2009년에 폐지한 모자가산(母子加算)²²⁾도 결국 2009년 6월에 민주당 정권이 부활시켰다. 또한 민주당 정권은 2011년에 고용보험을 받지 못하는 실업자에게 무상직업훈련 참여를 조건으로 생활비를 지급하는 ‘구직자지원법’을 도입했다. 게다가 2009년의 ‘주택수당긴급특별조치사업(住宅手当緊急特別措置事業)’으로 실업자를 위한 임대료 보조를 신설하여 이것과 상담, 취업지원, 일상생활지원, 가계관리까지 통합적으로 제공하는 ‘생활곤궁자자립지원법(生活困窮者自立支援法. 2013년 12월 제정. 2015년 4월 시행)’²³⁾을 도입했다.

요컨대, 공적연금, 상병보험, 실업보험을 비롯하여 상당한 규모의 사회보험제도를 갖추고 있는 상태에서 실업부조나 공공부조제도로 근로능

일의 소득보장개혁을 연구해온 연구자이다.

21) 1997년의 개호보험법 제정(2000년 4월 시행)으로 생활보호제도에 개호부조를 신설하고, 생활보호 수급자의 개호보험료와 개호시설 입소자의 생활비를 생활부조로 지급하게 되는 등 1990년대도 약간의 변화는 있었다.

22) ‘생활보호법’의 생계급여를 수급하는 한부모가구에 추가적으로 지급하는 ‘생활보호법’ 상의 추가급여이다.

23) 이 제도는 도도부현이 차상위계층에게 실시하는 제도이다. 지자체는 자립상담사업(국고부담 3/4)과 주거급여사업(국고부담 3/4)을 필수로 실시해야 하고, 취업지원(국고부담 2/3), 일시생활지원(국고부담 2/3), 가계상담(국고부담 1/2)을 임의로 실시한다. 시범사업을 거쳐 2015년부터 본격적으로 시작하였다.

력자의 빈곤을 보호해온 유럽과 달리, 노인을 위한 공적연금이나 근로능력자를 위한 실업보험이 미약한 채 공공부조제도까지 제한적으로 운용하고 있었던 한국과 일본이 이를 1990년대부터 2000년대에 걸쳐서 일정정도 개선한 것이다. 다시 말하면, 한국은 식민지시대의 ‘조선구호령’(1944~1961년)의 형식을 ‘생활보호법’(1961~1999년) 시절에도 그대로 유지하고 있었는데, 이를 ‘국민기초생활보장법’(1999년~) 제정으로 급진적으로 바꾼 것이고(李惠炅, 2006: 43), 일본은 ‘구호법’(1929~1946년)의 형식을 미군정기에 ‘생활보호법’(1946년~)으로 일단 크게 바꾸었다가 미군정이 떠난 이후 1980년대부터 1990년대까지 ‘생활보호법’의 운용을 지침수준에서 억제해왔는데, 2000년대에 그러한 제약을 점진적으로 풀면서 근로능력자를 위한 지원을 확대했다.

한국과 일본은 복지를 소홀히 하는 전통에도 불구하고, 왜 최근에 들어 공공부조제도를 확대하고 있는 것인가? 우선, 한국과 일본에서 2000년대 이후에 새로운 공공부조제도 개혁이 이루어진 이유를 기존연구를 토대로 조금 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 경제위기이다. 한국과 일본 모두 경제위기를 계기로 공공부조제도를 확대했다. 한국은 1997년 외환위기로 급격하고 심각한 실업문제를 겪었고, 일본은 1990년대 전반의 거품경제 붕괴, 1990년대 중후반의 아시아 금융위기, 2008년의 금융위기까지 지속적으로 서서히 실업문제를 경험했다는 차이가 있으나, 한국과 일본 모두 이 경제위기를 거쳐 근로능력자를 위한 소득보장을 확대했던 것이다. 즉, 한국은 외환위기의 갑작스러운 대량실업사태를 극복하는 과정에서 사회안전망의 개념을 급속히 들여와 ‘국민기초생활보장법’에 국민을 보호하는 포괄적이고 즉각적인 역할을 기대했고(박능후, 2000: 19), 일본은 해외에서부터 ‘근로빈곤’이라는 말을 들여와 2008년 금융위기를 계기로 근로능력자의 빈곤을 논의하였던 것이다(布川日佐史, 2007: 38; 岩田正美, 2007; 岩田正美, 2017: 243). 일본의 경우, 1990년대 후반에 橘木俊詔(1998)와 大竹文雄·斎藤誠(1999)의 논쟁으로 일본 양극화의 원인을 논의하였을 때는 빈곤층의 증가의 원인을 단지 “노인인구의 증가에 따른 자연스러운 현상”이라고 설명하는 분위기였으나(大竹文雄, 2006; 布川日佐史, 2007: 38)²⁴⁾,

24) 일본의 전체적 소득격차를 우려했던 橘木俊詔(1998)가 결국 大竹文雄·斎藤誠(1999)의 “원래 소득 격차가 큰 노인가구가 증가했을 뿐”이라는 주장을 받아들였다. 橘木俊詔(1998)나 大竹文雄·斎藤誠(1999) 등 이 시기의 연구는 아직 젊은 층의 양극화가 심해

2000년대에 들어 노숙인이나 청년니트의 문제로 중앙정부 수준에서 공공부조제도와 근로연계복지를 연계하는 논의를 본격적으로 펼치기 시작했다(武川正吾, 2012: 121).

한국과 일본에서는 근로능력자의 빈곤문제를 복지정책으로 다루지 않고 주로 고용정책으로 다루는 전통이 있었으나, 한국의 급격한 경제위기, 그리고 일본의 장기적인 경기침체는 고용정책에 대한 기대감을 무너뜨렸다. 한국의 경우, 1990년대 말의 ‘국민기초생활보장법’ 제정과정에서도 근로능력자에 대한 공공부조제도 적용을 기피하고 공공근로사업, 대출사업, 그리고 교육훈련사업이라는 대안을 선호하는 의견이 존재했으나, 결국 경제위기의 분위기 아래서 이러한 대안은 이제 ‘해결책’으로 받아들이지 않았다(안병영, 2000: 23). 일본 역시 근로능력자에 대한 공공부조제도 적용을 기피하고 ‘긴급실업대책법(緊急失業対策法. 1949년 제정)’에 의한 실업대책사업(失業対策事業), 인프라 건설로 고용을 창출하는 공공사업(公共事業. 주로 제2차 세계대전 직후부터 1990년대까지), 중앙정부의 보조금으로 지자체에 기금을 만들어 그 기금으로 실업자를 위한 임시고용을 창출하는 긴급고용사업(緊急雇用事業. 공공사업에 대한 비판이 쏟아진 1990년대 이후), 그리고 기업에 보조금을 주고 근로자 해고를 예방하는 고용조정조성금(雇用調整助成金) 등 고용정책의 전통이 있었으나(五石敬路, 2011: 242, 243), 이러한 사업은 이제 장기실업의 문제의 근본적인 ‘해결책’으로 받아들이지 않았다.

둘째, 정권교체이다. 한국과 일본 모두 정권교체의 시기와 공공부조제도 개혁의 시기가 일치한다. 즉, 한국에서는 1987년의 대통령직접선거제 도입 이후 1998년에 한나라당이 물러나고 신정치국민회의의 김대중 정권이 등장한 시점에서 ‘국민기초생활보장법’ 제정이라는 성과가 나타났다. 마찬가지로 일본에서는 1993년의 ‘55년 체제의 종언’ 이후 2009년에 자민당이 물러나고 민주당의 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 정권이 등장한 시점에서 빈곤대책이 확대했다.

물론 정권교체의 충격은 한국과 일본에서 다소 차이가 날 수 있다. 한국의 정권은 대통령제 아래서 대부분 5년간 지속적으로 정치를 장악하는 반면, 일본의 정권은 의원내각제 아래서 한국보다 불안정한 정권운행을 보이기 때문이다. 또한 일본에서는 한국보다 지방정부의 영향력이 커서

지기 전의 데이터로 분석한 연구였다.

정권교체의 충격이 한국보다 작을 수 있다. 예를 들면, 한국 중앙정부의 세입 비중은 약 65%인데 일본 중앙정부의 세입 비중은 약 35%에 불과할 뿐 아니라, 일본은 ‘생활보호법’과 관련해서도 한국보다 지방정부의 역할이 크다(이현주, 2006: 14). 게다가 일본은 1999년에 ‘지방분권일괄법’ 제정으로 지방분권을 한층 더 강화했으며, ‘생활보호법’의 사업이 ‘기관위임사무’²⁵⁾로부터 ‘법정수탁사무’²⁶⁾로 바뀌면서 ‘생활보호법’에서 지방정부의 자율성이 한층 더 높아졌다. 일본에서 ‘생활보호법’은 건강보험, 개호보험, 사회서비스보다 중앙정부의 개입을 받는 제도이지만,²⁷⁾ 중앙정부는 ‘생활보호 수급자 등 취로지원사업’(2005년)이나 ‘생활곤궁자자립지원법’의 일부를 지자체의 임의 사업으로 규정하여 지방정부와의 긴장관계를 고려하면서 신중히 제도를 추진하고 있다. 다만, 한국과 일본에서 정권교체가 공공부조제도의 개선에 기여했다는 설명은 자세히 확인할 만한 유력한 설명인 것으로 보인다.

셋째, 시민단체가 대두했다. 즉, 시민단체가 가지고 있었던 진보적 지향이 법 개정으로 모아졌다. 한국에서는 참여연대를 비롯한 시민단체가 ‘국민기초생활보장법’ 제정에 기여했고, 일본에서는 1990년대 전반부터 노숙인지원단체가, 2000년대 후반부터 비정규직 근로자를 지원하는 반빈곤네트워크가 공공부조제도 개선을 촉구했다. 한국에서 참여연대를 비롯한 시민단체는 ‘국민기초생활보장법’ 제정의 이슈형성, 의제설정, 정책입안까지 참여했고, 일본에서 노숙인지원단체들은 ‘생활보호법’을 근로능력자에게 적용하게 하는 강력한 로비활동을 전개했다(김소영·노법래·유야마아쓰시·이원진, 2013: 8).

25) ‘기관위임사무’는 지자체 수장을 ‘중앙정부의 하부조직’으로 보는 업무이다. 따라서 중앙정부의 철저한 지시를 받는다. 중앙정부는 ‘기관위임사무’ 불이행을 이유로 도도부현 지사를 파면할 수 있었다. 주민의 직접선거로 뽑힌 지자체 수장을 중앙정부의 하부조직으로 간주하는 점이 비판을 받아 1999년 ‘지방분권일괄법’ 제정으로 폐지되었다. 이후 일본 생활보호사업은 ‘법정수탁사무’이다.

26) 예전의 ‘기관위임사무’만큼은 아니지만 현행 ‘법정수탁사무’ 역시 법규정 상 중앙정부의 개입을 받는다. ‘법정수탁사무’란 “지역 격차가 없어야 할 업무”이며, 생활보호, 여권 교부, 호적 관리 등이 이에 해당한다. 중앙정부는 전국기준을 설정할 뿐이고 실제 제도운영을 지자체에 맡기는데, 중앙정부는 지자체에 시정 지시를 내리거나 지자체 대신 대리집행 하는 권한을 가지고 있다.

27) 생활보호제도 이외의 복지제도는 정부의 개입을 덜 받는 ‘자치사무’이다. ‘자치사무’는 중앙정부의 법률뿐만 아니라 지자체의 조례 및 예산에 의거하여 실시하는 업무이며, 국민건강보험사업, 개호보험사업, 아동복지사업, 노인복지사업, 장애인복지사업 등이 이에 해당한다. 중앙정부는 원칙적으로 시정 요구만 할 수 있다. 즉, 다른 복지제도에 비해 생활보호제도는 중앙정부의 개입을 보다 많이 받는 제도인 것이다.

특히, 한국에서 복지영역의 시민단체는 정교한 정책대안을 제시하는 능력이나 정책대안을 입법화하는 능력에서 존재감을 보였으며, 특정집단의 이익을 대변한다기보다 국민전체의 이익을 대변하면서 사회복지분야와 보건의료분야의 담론을 견인해왔다(金淵明, 2005a: 148). 한국의 시민단체는 노동운동이 취약한 한국에서 서구의 노동조합과 같은 역할을 담당하고 있다(金淵明, 2005a: 149).²⁸⁾

요컨대, 한국과 일본은 노인, 아동, 장애인, 임산부 등 근로무능력자만 제한적으로나마 보호해왔을 뿐 근로능력자의 빈곤을 거의 보호하지 않았던 나라였고, 근로능력자의 빈곤에 개입하는 실업부조나 임대료 보조도 오랫동안 마련하지 않았던 나라였는데, 이것이 2000년을 전후하는 시기의 경제위기, 정권교체, 시민운동으로 바뀌었던 것이다.

한편으로 한국과 일본의 공공부조제도 변화과정을 보면 경제위기, 정권교체, 시민단체 활동으로 설명할 수 없는 점도 많다. 한국의 ‘국민기초생활보장법’의 제정과정에서 시민단체의 요구가 모두 받아들여진 것은 아니었다. 부양의무자 기준을 완화하기 위한 노력이 점진적으로 이루어지고 있으나, 부양의무자 기준을 폐지할 수는 없었다. 무엇보다 한국 공공부조제도의 근본적 개혁 중 하나인 2014년 ‘국민기초생활보장법’의 개정은 소위 말하는 보수 정권 하에서 이루어졌다. 마찬가지로 일본은 2000년대 후반에 ‘생활보호법’의 근로능력기준을 완화하였고, ‘구직자지원법’과 ‘생활곤궁자자립지원법’을 도입하는 등 예전에 없었던 새로운 제도를 신설하였으나 여전히 엄격한 자산기준을 적용하고 있다. 게다가 일본은 ‘국민건강보험법’과 ‘생활보호법’의 ‘의료부조’의 관계나 ‘생활보호법’의 ‘주택부조’ 분리 등 논의해야 할 핵심주제를 논의하지 않은 채 ‘땀질’만 하고 있다(岩田正美, 2013).

한국과 일본의 공공부조제도는 어떤 부분에서는 과거의 유산에 구애받고 있고, 어떤 부분에서는 새로운 변화를 보이고 있다. 그리고 경제위기, 정권교체, 그리고 시민단체 활동으로 설명하기 어려운 복잡한 양상을 보이고 있다. 이러한 공공부조제도의 복잡한 변화를 설명하기 위해서는 경제위기, 정권교체, 시민단체 활동과 같은 거시적 변화뿐 아니라, 제도변화의 양상을 실제로 규정한 행위자, 행위자들 간의 관계, 그리고 입법과정의 ‘장’까지 검토하는 섬세한 분석이 필요하다.

28) 국민연금 기금의 이해 관계자들의 의견을 조정했고, 정부나 정당 대신 의사집단이 나 약사집단과의 합의를 이끌어냈기도 했다.

이제 한국이나 일본을 서구의 유형론에 기초하여 ‘자유주의’, ‘사회민주주의’, ‘보수주의’라고 유형화하거나 동아시아의 정치, 경제, 사회의 공통점(예: 저조한 복지, 경제 우선주의, 저조한 복지지출, 취약한 노동운동, 기업과 가족에 의한 보호)에 주목하여 ‘동아시아’ 모델이라고 묶어서 파악하는 분석뿐만 아니라, 그 나라의 독특한 구조나 역사를 검토하는 작업이 필요하다(金淵明, 2005b: 269, 272-273). 한국과 일본의 경우, 복지국가의 발전단계 차이뿐만 아니라, 특히 정치구조에 큰 차이가 있으므로 이에 주목할 필요가 있다(武川正吾, 2005b: 73). 제도는 진공상태로 존재하고 있는 것이 아니라, 각국의 입법절차나 역사 속에서 형성된 독특한 ‘장’에 구애 받고 존재하고 있으므로, 정치, 경제, 사회적 맥락뿐만 아니라, 이것이 각국의 독특한 ‘장’을 매개하여 특정한 제도변화를 일으키는 실제 현상에 주목하여 한국과 일본의 공공부조제도의 변화를 설명하는 연구가 필요하다.

이에 본 논문은 행정자료, 연구논문, 국회의사록, 증언자료, 인터뷰자료를 토대로 한국과 일본의 공공부조제도 변화과정을 자세히 설명하고자 한다. 그리고 한국과 일본의 제도변화를 설명하기 위하여 역사적 제도주의의 이론적 논의를 활용하고자 한다. 역사적 제도주의는 각국의 행위자, 행위자들 간의 상호작용, 그리고 입법절차나 개별제도의 역사와 같은 개별국가의 독특한 ‘장’에 주목한다. 역사적 제도주의는 제도변화가 발생하는 복잡한 메커니즘을 개별 국가적 맥락과 정치, 경제, 사회의 거시적 맥락의 상호작용으로 설명한다. 특히, 역사적 제도주의는 누가 어떻게 사회경제적 변화를 해석하여 어떤 정책을 선호한 것인지를 파악하고, 그중 어느 행위자의 대안이 어떻게 통과했는지를 파악할 때 이해해야 할 포인트를 제시해왔다. 예를 들어 누군가는 경제위기라는 현실의 문제를 경제성장으로 극복하려고 하는 반면, 다른 누군가는 이를 성장의 한계로 인지하고 ‘분배와 사회투자’를 통해 극복하려고 한다. 역사적 제도주의는 독특한 정치적 지형에 주목하면 다양한 행위자의 대안 중 왜 특정한 행위자의 대안이 현실화 되었는지를 알 수 있다고 지적해 왔다(최영준·곽숙영, 2012: 263). 또한 역사적 제도주의는 각국의 독특한 정치적 지형에서 어떤 행위자의 대안이 다른 어떤 행위자의 대안보다 유리해지는 현상뿐만 아니라, 정치적 지형을 우회하여 일어날 수 있는 제도변화에 대한 이론적 논의도 축적해왔기 때문에, 실제 제도변화를 설명할

때 많은 시사점을 준다.

이러한 역사적 제도주의의 이론적 논의와 다양한 문헌자료를 토대로 본 논문은 한국과 일본이 제2차 세계대전 이후 어떤 전통을 형성해왔고, 그것이 1990년대부터 2000년대에 걸쳐서 경제위기, 정권교체, 시민운동으로 왜, 얼마나, 어떻게 바뀌었는가(혹은 유지되었는가)를 밝히면서 한국과 일본의 공공부조제도 변화를 규정한 것이 무엇인지를 규명하고자 한다.

사실 최근에 들어 많은 나라에서 개별국가의 독특한 ‘장’에 주목하면서 공공부조제도의 제도변화를 설명하는 논문이 증가하고 있다. 예를 들면, 강력한 보수정권이 등장한 영국과 미국에서 공공부조제도가 크게 축소하지 않았던 이유를 ‘정책피드백’의 논의로 설명한 연구(Pierson, 1994)를 비롯해서 서로 다른 복지레짐에 속하는 프랑스와 영국에서 공공부조제도가 수렴현상을 보이고 있는 이유를 설명한 연구(Clegg, 2014), 독일과 스웨덴을 비교해 하르츠개혁이 이루어진 독일에 못지않게 스웨덴에서 빈곤대책이 축소한 과정을 설명한 연구(Angelin, Johansson, and Koch, 2014), 1990년 말에 공공부조제도를 도입한 이탈리아에서 공공부조제도가 정착하지 않았고 2000년대 초에 공공부조제도를 도입한 폴란드에서 공공부조제도가 정착한 이유를 설명한 연구(Jessoula, Kubisa, Madana, and Zielenska, 2014), 같은 남유럽국가인 스페인과 이탈리아에서 똑같이 지자체수준의 공공부조제도를 도입했는데 스페인에서 제도가 정착하고 이탈리아에서 제도가 사라진 이유를 밝힌 연구(Natili, 2018) 등이다.

한편으로 한국과 일본의 공공부조제도를 집중적으로 비교한 연구는 찾기 어렵다. 한국과 일본의 복지제도를 비교하는 연구는 1990년대 말부터 나타나기 시작했으나, 아직 한국과 일본의 공공부조제도 변화과정을 심층적으로 비교한 연구는 없다. 한국에서는 ‘국민기초생활보장법’ 제정과정을 분석한 논문이 축적되었고, 일본에서는 그만큼 아니더라도 2000년대 이후의 일본 공공부조제도를 분석한 논문이 나타나고 있기 때문에, 본 논문은 이러한 선행연구의 기여를 토대로 한국과 일본의 공공부조제도를 역사적으로 비교하고자 한다.

우선 제2장에서는 본 논문에서 한국과 일본의 공공부조제도 변화과정을 분석할 때 활용하는 역사적 제도주의의 논의를 확인한다. 즉, “입법

과정의 절차가 제도변화를 막는다”는 논의(‘거부점’의 논의) 혹은 “선행 사건이 후속사건을 억제한다”는 논의(‘정책피드백’의 논의), 그리고 “그러한 조건 하에 발생할 수 있는 변화란 어떤 변화인가?”라는 논의(‘결정적 전환점’의 논의와 ‘점진적 변화’의 논의)를 확인한다. 이어서, 이러한 역사적 제도주의의 설명력에 대한 학계의 평가를 소개한다.

제3장에서는 분석방법을 소개한다. 즉, 역사적 제도주의를 토대로 한 연구에 친화적인 분석방법인 비교역사분석(comparative historical analysis)을 설명한다. 즉, 역사를 분석할 때 기본적으로 행위자의 행동, 행위자들 간의 관계, 그리고 배경요인(경제, 정치, 사회)의 결과물로 산출된 ‘사건’에 주목한다는 점, 그러한 ‘사건’들의 연속으로 나타난 ‘과정’을 파악한다는 점, 그리고 한국의 ‘과정’과 일본의 ‘과정’을 비교할 때 반사실적 사고와 공통점·차이점 분석을 수행한다는 점을 밝힌다. 또한 분석 자료도 밝힌다.

제4장은 한국과 일본의 공공부조제도를 분석한다. 즉, 먼저 한국과 일본의 공공부조제도의 변천을 전체적으로 파악한다. 다음으로 행위자의 행동, 행위자들 간의 관계, 그리고 배경요인(경제, 정치, 사회)의 결과물로 산출된 ‘사건’을 파악한다. 마지막으로 이러한 ‘사건’으로 구성된 ‘과정’을 파악하고 비교한다.

마지막으로 제5장은 결론으로 연구의 이론적·정책적 함의를 제시한다.

제2장 이론적 배경

제1절 역사적 제도주의의 개요

1980년대부터 많은 연구자들이 복지국가를 역사적으로 분석해왔다.²⁹⁾ 특히 그들은 개별국가, 개별제도, 그리고 복지국가 비교에 역사적 제도주의의 논의를 적용해왔다. 대표적인 역사적 제도주의 학자로 알려진 시다 스카치폴(Theeda Skocpol), 폴 피어슨(Paul Pierson), 캐서린 시렌(Kathleen Thelen)은 유명한 복지국가 연구자이기도 하다(Amenta, 2003; Lynch and Rhodes, 2016: 417).

1970년대에 휴 헤클로(Hugh Heclo)가 영국과 스웨덴의 복지정치를 비교해 “제도가 행위자의 이익(interests)과 처지(positions)를 만든다”고 주장한 이후, 1990년대 초 시다 스카치폴은 미국의 사회정책을 분석해 “정치제도나 정치적 절차가 사회집단의 성격(identities), 능력(capacities), 목적(goals)에 영향을 미친다”거나 “기존 제도가 후속 제도의 형성에 영향을 미친다”고 주장하는 역사적 제도주의 연구를 발전시켰다. 특히 1990년대 전반 폴 피어슨은 다원주의(pluralism)와 엘리트이론(elite theories), 마르크스주의(Marxism)와 합리적 선택이론(rational choice)을 비판해 ‘정책피드백(policy feedback)’이나 ‘경로의존(path dependence)’ 등 핵심 개념을 실증하면서 역사적 제도주의에 기초한 복지국가연구의 입지를 확립했다(Heclo, 1974; Skocpol, 1992; Pierson, 1994; Lynch and Rhodes, 2016: 420).

29) 한국이나 일본의 경우 대체로 2000년대에 들어 역사적 제도주의 연구가 늘어났다. 2001년부터 2014년까지 나타난 역사적 제도주의 논문은 116편이었고 그중 사회복지를 주제로 한 연구는 12편으로 가장 많았으며, 연구주제는 연금개혁, 장기요양보험제도, 활성화정책, 복지국가, 사회복지 개혁, 스웨덴의 복지, 퇴직연금제도, 의료보험제도, 공무원연금제도, 포괄수가제, 소득보장정책 등 다양하다(김태은, 2015: 70,71). 한국에서 역사적 제도주의 연구들은 최근에도 한국 공적 연금제도의 분석(유현경·김원섭, 2015), 폴란드의 공적 연금제도 분석(민기채, 2014), 한국의 공공전달체계 분석(권기창, 2013), 영국과 프랑스의 사회서비스 비교분석(김윤수·류호영, 2014), 한국 보건복지조직의 분석(김상용·이삼주·조승현, 2016) 등 계속 이어지고 있다. 공공부조제도를 연구대상으로 한 연구로서는 미국과 한국의 근로연계복지정책을 비교한 김명희(2008)가 있다. 일본에서 역사적 제도주의에 기초한 사회복지 연구는 일본의 공적연금을 분석한 연구(鎮目真人, 2001; 鎮目真人, 2011), 일본과 독일의 정치시스템과 역사적 유산에 주목하여 양국의 장기요양보험제도를 비교한 연구(キャンベル, 2009), 유럽연합 회원국의 사회정책을 분석한 연구(原田豪, 2015), 미국의 공적 의료보험을 검토한 연구(高橋善隆, 2014)가 있다.

폴 피어슨과 시다 스카치폴은 제도변화를 대상국가의 독특한(idiosyncratic) 요인이나 돌발적인(precipitating) 요인으로 설명하는 기존 연구들의 한계를 지적하면서 복지국가의 제도변화를 ‘정책피드백’과 그에 따른 ‘경로의존’으로 설명하는 전통을 만들었다(Pierson and Skocpol, 2002).

폴 피어슨의 연구를 비롯해 ‘정책피드백’과 그에 따른 ‘경로의존’으로 복지국가의 안정성을 설명하는 연구는, 요스타 에스핑-안데르센(Gøsta Esping-Andersen)의 복지레짐의 재생산과정에 주목하는 연구와 함께 복지국가 비교의 두 가지 흐름을 형성해왔으나, 최근 들어 ‘비스마르키언 국가’로 알려진 대륙유럽의 복지국가가 수정 불가능한 개혁에 들어갔다는 주장이 늘어나면서 제도의 안정성뿐만 아니라 제도의 변화를 설명하는 노력을 보이고 있다(Esping-Andersen, 1990; Pierson, 1994; Béland and Powell, 2016: 132). 2000년대 이후 제이콥 해커(Jacob Hacker), 캐서린 시렌, 제임스 마호니(James Mahoney)들이 ‘정책피드백’의 논의에 ‘점진적 변화’의 논의를 보완하면서부터 역사적 제도주의 연구는 새로운 발전을 보이고 있다.

제2절 역사적 제도주의의 이론

1. 변화의 장벽

1) ‘거부점’

역사적 제도주의처럼 제도에 주목하는 연구들은 “의사결정과정의 규칙(decision-making rules)이 법 제정(또는 개정)을 막는다”는 사실을 지적해왔다(Hacker, Pierson, and Thelen, 2015: 187). 예를 들면, 법을 제정하기 위해서는 다수의 국회의원의 찬성을 얻어야 한다. 그런데 국회의원들의 의견이 갈리는 경우 법 개정에 필요한 찬성표를 모으는 것이 쉽지 않다. 따라서 역사적 제도주의 연구자들은 기본적으로 “한번 형성된 제도는 쉽게 바뀌지 않는다”고 생각해왔다.

사실 입법절차가 허용하는 다양한 정치적 갈등이 제도 변화를 막는다.

미국의 입법과정을 분석한 연구에서는 미국 상원의 의사진행방해(filibuster), 대통령의 거부권(veto), 정부 내의 의견 대립을 지적해왔으며, “권력 분립 때문에, 합의를 도출하지 못한다”, “상원과 하원의 임기(상원 6년, 하원 2년)가 달라 선거 타이밍 차이가 큰 영향을 미친다”, “하원(House)과 상원(Senate)의 후원자 차이로 하원의원과 상원의원의 선호에 차이가 난다” 등 입법과정의 특징이 제도개혁을 어렵게 하는 점에 주목해왔다(Hacker, Pierson, Thelen, 2015: 187).³⁰⁾ 빈곤정책과 관련해서는 미국처럼 민주당의원과 공화당의원을 막론하고 상원의원의 후원자가 고소득층인 경우, 상원에서 빈곤층을 위한 입법을 지지하지 않을 가능성이 높다는 지적도 있다(Stepan and Linz, 2011: 849).

역사적 제도주의 연구에서 특히 제도변화를 막는 기제로 주목 받아온 것이 입법과정의 절차이다. 입법과정의 절차에서 장벽이 많으면 정부는 법을 마음대로 바꿀 수 없기 때문이다. 반대로 말하면 이익집단들도 입법과정의 절차에 어긋나지 않는 수준에서만 제도개혁에 영향을 미칠 수 있는 것이다. 보통 이러한 입법과정의 장벽을 ‘거부점(Veto Points)’이라 부른다. 뒤에서 설명하는 ‘점진적 변화’처럼 ‘거부점’을 우회하여 나타나는 변화도 있으나, 역사적 제도주의는 애초부터 이 ‘거부점’에 주목함으로써 독창적인 논의를 전개해왔다.

그 대표적인 연구가 엘렌 이머구토(Ellen Immergut)의 연구이다. 엘렌 이머구토는 스위스, 프랑스, 스웨덴의 보건의료정책의 다양성을 설명할 때 먼저 보건의료 전문가집단(이익집단)의 힘을 살펴봤으나 전문가집단의 힘은 정치적 성과를 설명하지 못했다(Immergut: 1990: 394). 첫째, 스웨덴이나 프랑스의 전문가집단은 스위스의 전문가집단보다 정책결정과정에서 강력한 권력을 가지고 있었으나, 전문가집단에 의한 정치활동의 성공률이 가장 낮았던 나라는 스웨덴이었다. 둘째, 스웨덴이나 스위스의 전문가집단은 하나의 조직으로 활동했고 프랑스의 전문가집단은 경합하는 몇 개 조직으로 나뉘어서 활동했으나, 전문가집단에 의한 정치활동의 성공률이 가장 낮았던 나라는 스웨덴이었다. 셋째, 전문가집단의

30) 뒤에서 설명하지만, 역사적 제도주의에서 ‘정책피드백’이란 “기존 제도가 후속 변화를 통제한다”는 것이고, ‘결정적 전환점’이란 “기존 제도가 후속 변화를 통제하는 힘이 크기 때문에, 그러한 힘이 약해지는 시기가 중요하다”는 것을 의미한다. 그리고 ‘점진적 변화’란 “기존제도가 후속 변화를 통제하는 상황에서 나타날 수 있는 변화”를 말한다. 즉, 역사적 제도주의 학자들은 기본적으로 제도를 “쉽게 바뀌지 않는 것”이라고 간주하고 있다.

파업 건수도 전문가집단의 정치적 성과를 설명하지 못했다. 이는 정치적 성과를 얻을 전문가집단의 경우 파업할 필요가 없기 때문이다.

그래서 엘렌 이머구트가 주목한 것이 ‘거부점’이다. 국회의원, 이익집단, 유권자의 영향력을 실질적으로 통제하는 ‘거부점’에 주목했던 것이다. 예를 들면, 국회에서 안정적인 의석 수를 확보하지 못하고 있는 경우나 국민투표제도가 존재할 경우가 ‘거부점’이다. 전자의 경우 국회에서 정부 제안이 통과하지 못할 것이고, 후자의 경우 정부 제안을 국회가 지지하고 있어도 유권자들이 정부 제안을 무산시킬 수 있다(Immergut, 1990: 396). 엘렌 이머구트의 연구로 예를 들면, 결국 스웨덴은 행정부가 실질적으로 입법과정을 주도할 수 있는 입법구조를 가지고 있었기 때문에 전문가집단의 개입을 뿌리치고 관료주도로 공적 의료보험을 도입할 수 있었으나, 스위스는 중요한 법률의 결정을 국민투표에 맡기는 나라였기 때문에 전문가집단의 반대로 공적 의료보험을 도입하지 못했고, 프랑스는 입법부에서부터 행정부로 입법의 주도권이 옮겨갈 때 공적 의료보험을 도입할 수 있었다고 설명할 수 있었다. 이는 입법구조의 ‘거부점’ 차이를 부각시켜 사례를 설명한 것이다(Immergut, 1990). 이를 이익집단 입장에서 보면, 비교적 강력했던 스웨덴의 보건의료 전문가집단이 자신들의 선호에 맞지 않는 정부 제안을 막을 수 없었던 이유는 사회민주당이 국회에서 안정적 다수를 차지하고 있었을 뿐 아니라, 정부의 결정에 개입할 수 있는 ‘거부점’이 적었기 때문이며, 스위스의 전문가집단이 자신들의 선호에 맞지 않는 정부 제안을 막을 수 있었던 이유는 국민투표라는 ‘거부점’을 이용할 수 있었기 때문이라는 것이다(Immergut, 1990: 403-413).

이러한 ‘거부점’의 논의는 이익집단의 영향력을 무시하는 것이 아니라, 이익집단의 영향력과 제도(정책결정과정의 절차)의 영향력의 상호작용이 정치적 성과를 결정한다는 점에 주목하고 있다(Immergut, 1990: 398). 사실 모든 공식적 제도는 정책결정과정의 법적 절차를 거쳐서 생기고 바뀐다. 즉, 이러한 입법과정의 법적 절차가 정치투쟁의 규칙을 정하고, 정부의 행정능력을 규정하고, 이익집단의 협상력을 규정한다(Weir, Orloff, and Skocpol, 1988; Pierson, 1994: 31). 이는 사회민주당이나 노동조합의 영향력이 저하했음에도 불구하고 복지제도가 유지되는 사례나 미국의 사례에 주목하는 연구를 통해서 주목 받기 시작했다(Pierson,

1994: 31).

특히 ‘거부점’과 관련해서 주목 받고 있는 것이 중앙정부 내 통합수준(이른바, ‘수평적 통합수준’)과 중앙집권수준(이른바, ‘수직적 통합수준’)이다. 전자는 중앙정부 내 통합수준(예: 정권을 잡는 여당의 국회 내 의석 점유율)이 높을수록 ‘거부점’이 적고 중앙정부 내 통합수준이 낮을수록 ‘거부점’이 많다는 것이며, 후자는 중앙집권화수준이 높을수록 근본적 개혁이 가능하고 지방분권화수준이 높을수록 근본적 개혁이 어렵다는 논의이다(Pierson, 1994: 32). 전자의 경우 중앙정부 내 통합수준이 낮아 유권자의 지지와 빌 클린턴(Bill Clinton) 대통령의 노력에도 불구하고 전국민 대상 건강보험을 성취시키지 못했던 미국의 사례로 유명하다(Steinmo and Watts, 1995: 329). 후자의 경우 상병보험이나 실업보험의 삭감을 단행한 시기에도 지방분권화된 공공부조제도를 삭감하지 못했던 스웨덴의 사례를 통해서 이해할 수 있다(Angelin, Johansson, and Koch: 2014: 175).

중앙정부 내 통합수준과 중앙집권화수준을 두 개 축으로 한국과 일본의 ‘거부점’을 생각하면 한국의 경우 중앙정부 내 통합수준과 중앙집권화수준 모두 높은 나라이며(강병익, 2016: 147), 일본에 비해 ‘거부점’이 적은 것으로 보인다. 한편으로 일본의 경우 중앙정부 내 통합수준과 중앙집권화수준 모두 낮아 ‘거부점’이 많은 나라로 볼 수 있다. 이에 대해 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 한국의 대통령과 일본의 수상을 비교하면 한국의 대통령은 직접 선거로 뽑히고, 보통 임기만료까지 5년 동안 안정적으로 권력을 행사한다. 하지만 일본의 수상은 국회의원들의 간접선거로 뽑히므로 상대적으로 정당성이 약할 뿐만 아니라 권력 투쟁, 정치 스캔들, 그리고 지지율 저하로 쉽게 퇴진한다. 1990년대 이후 일본에서 집권한 정권의 평균 집권기간은 약 1년이며, 3년 이상 집권한 정권은 2001년부터 2006년까지 집권한 코이즈미 준이치로(小泉純一郎) 정권과 2012년부터 현재까지 집권하고 있는 아베 신조(安倍晋三) 정권뿐이다. 일본의 정권은 정치적 합의 형성의 불안요소가 될 정도로 불안정하다(森川正之, 2012: 88). 각 시기의 여당 의석수를 확인해야 하지만, 대체로 한국은 일본보다 수평적 통합수준이 높아 ‘거부점’이 적은 나라(정부가 정책을 추진하기 쉬운 나라)로 보인다.

둘째, 한국의 경우 단일 정당에 의한 정권운영이 특징이지만, 일본의 경우 대체로 복수정당의 연립정권에 의한 정권운영을 감수해왔다(Estévez-Abe and Naldini, 2016: 334). 게다가 일본의 경우 양원제이므로 중의원에서 과반수를 차지한 여당이 참의원에서 과반수를 차지하지 못해 의사진행에 지장이 생기는 사태가 가끔 벌어진다.³¹⁾ 그리고 중의원의 경우 중의원 해산제도 때문에 임기만료 전에 신분을 잃는 경우가 많다. 즉, 일본의 국회의원 역시 실질적으로 한국의 국회의원보다 임기가 짧고, 권력이 불안정한 것이다. 이것 또한 한국이 일본보다 수평적 통합수준이 높은, ‘거부점’이 적은 나라임을 시사한다.

셋째, 일본의 지방정부는 중앙정부와 달리 안정적이다. 일본에서 지방자치단체 수장들은 주민의 직접선거로 뽑히고, 4년간의 임기를 만료할 때까지 대체로 안정적으로 권력을 행사할 뿐만 아니라, 자율적으로 의사결정 할 수 있다. 각 부서의 장관들과 합의하여 결정을 내리는 중앙정부의 수상과 대조적이다. 또한 일본의 경우 지방자치단체가 건강보험이나 개호보험의 재정 및 운영의 중심적 역할을 맡고 있을 뿐 아니라, 공공부조제도의 실시기관(복지사무소)을 장악하고 있는 등, 적어도 복지영역의 지방분권화수준은 한국보다 높다. 한국에서 국민건강보험이나 노인장기요양보험을 국민건강보험공단에서 전국적으로 운영하고 있는 것과 대조적이다.

위와 같이 한국과 일본의 중앙정부 내 통합수준과 중앙집권화수준을 감안하면 한국과 일본은 정반대의 특징을 가진 국가라고 해석할 수 있다. 즉, 한국의 경우 중앙정부 내 통합수준과 중앙집권화수준이 모두 높아 중앙정부가 정치적 반대를 극복하기 쉽고, 제도 개혁을 이루어낼 공산이 크다. 반대로 일본의 경우 중앙정부 내 통합수준과 중앙집권화수준이 모두 낮아 여당이 다양한 ‘거부점’에 부딪혀 제도 개혁을 추진하기 어려울 수 있다는 것이다.

2) ‘정책피드백’

‘거부점’뿐만 아니라, 다양한 선행사건(예: 애초의 결정, 기존의 제

31) 예를 들면 중의원에서 과반수를 확보한 여당이 참의원에서 과반수를 확보하지 못했던 사태가 1998년 7월부터 1999년 10월까지, 2007년 7월부터 2009년 8월까지, 그리고 2010년 7월부터 2013년 참의원 선거까지 생겼다.

도) 자체가 후속사건(예: 후속 결정, 제도 개정)을 제약하기도 한다. 이것이 바로 ‘정책피드백’이다. 역사적 제도주의 학자들은 특히 ‘정책피드백’의 논의를 바탕으로 “이미 생긴 제도를 바꾸기는 어렵다”는 관점을 부각시켜왔다. 즉, 기능주의가 어떤 제도의 지속을 “특정한 목적을 위해 기능하고 있기 때문”이라고 설명하는 것과 달리 역사적 제도주의는 “(특정한 목적을 위해 기능하고 있지 않더라도) 먼저 생겼기 때문”이라고 설명하는 것이다(Pierson, 2004: 46, 47).

특히, 역사적 제도주의의 경우 제도가 행위자의 정체성, 해석, 권위, 이익, 권리와 의무를 생성하고 행위자들 간의 관계를 형성하며, 그것이 지속적으로 후속 결정을 구속하는 점에 주목한다. “정치가 제도를 만든다”는 고전적인 관점을 넘어 “제도도 정치를 만든다”는 관점을 보완한 것이다. 즉, 정치를 독립변수, 제도를 종속변수로 보는 일방적 관점을 극복하고, 제도를 독립변수, 정치를 종속변수로 보는 관점을 보완하였다고 볼 수 있다.

‘역사적 제도주의’라는 말이 등장하기 전부터 이러한 주장은 있었다. 즉, 제도가 압력단체의 갈등을 바꾼다는 주장(Schattschneider, 1935)을 비롯해 제도가 시민권과 정치권을 바꿀 사회권을 제도화한다는 주장(Marshall, 1964), 그리고 제도가 정치적 불만을 진정시키고 정치적 정당성을 강화하고 노사 간의 권력관계를 설정한다는 주장(Piven and Cloward, 1971)은 이전부터 존재해왔다(Moynihan and Soss, 2014: 321). 이러한 1980년대까지의 주장을 이어받은 것이 역사적 제도주의이다.

역사적 제도주의에 관한 논의는 1990년대에 본격적으로 나타났다. 이 시기부터 새로운 제도가 어떻게 행위자의 처지, 능력, 신념에 영향을 미치는지를 설명한 연구(Skocpol, 1992), 애초의 작은 정책변화가 나중의 정치적 선택이나 정책 발전을 크게 제약한 과정을 설명한 연구(Pierson, 2000), 이익집단이 새로운 제도에 투자하고 제도에 의존하고 결국 제도를 유지하기 위해 노력하기 시작하는 메커니즘을 설명한 연구(Hacker, 2002) 등이 활발하게 나타났다(Moynihan and Soss, 2014: 321).

역사적 제도주의는 대체로 “장기간 분석해야 정치과정을 충분히 이해할 수 있다”³²⁾, “정부(기존 제도가 만든 행정체제)가 개별 활동을 제약

32) ‘정책피드백’의 영향은 시간이 갈수록 커지기 때문에, 피터 홀(Peter Hall) 이후 정책 발달의 분석에서 수십 년 또는 그 이상의 기간을 분석해야 한다는 주장이 늘었으며, 역사적 제도주의 학자들은 ‘정책피드백’을 인과관계의 설명에 적용해왔다(Hall,

하는 점에 주목하는 것이 중요하다”, 그리고 “신중한 비교사례연구야말로 정치변화의 원인을 밝힌다”고 주장하는 연구들이다(Pierson, 1993: 596). 즉, “선행사건이 후속사건에 영향을 미친다”는 기본적 관점에 입각해서 이를 검증하기 위해 장기간의 정치과정을 분석하고, 정부(선행사건이 만든 행정체제)가 개별활동(후속사건)을 제약했는지를 분석하는 것이다.

역사적 제도주의의 논의가 본격적으로 등장하는 과정에서 정착한 말이 ‘정책피드백(policy feedback)’이라는 개념이다. ‘정책피드백’이란 쉽게 말하면 제도가 정치와 후속사건에 미치는 영향이며, ‘정책피드백’의 논의란 기존제도가 이후에 취할 수 있는 선택지를 긍정적으로든 부정적으로든 제약한다는 논의이다. 즉, ‘정책피드백’의 영향으로 정치적 행위자들의 합리적 선택이 어려워지고, 결국 애초의 ‘정책피드백’이 생성한 경로에서 벗어나지 못하게 된다는 것(‘경로의존’)이다(Pierson, 1993: 608). 즉, 한마디로 말하면 ‘경로의존성(path dependency)’이 나타난다는 이야기이며, 이것이 역사적 제도주의의 가장 상징적인 논의이다(Fioretos, Falletti, and Sheingate, 2016: 11).

정치적 행위자와 제도를 ‘경로의존’에 빠뜨리는 ‘정책피드백’으로 지금까지 “불확실한 개혁 결과의 발생에 대한 우려”(Shepsle, 1986), “기존 제도에 대한 기득권(vested interest)”(Pierson, 2000), “제도 작성자에 의한 변경 방지규정(Moe, 1989)”, “과거의 결정에 대한 합의”(Kingdon, 1984), “새로운 연대나 대안을 새로이 만드는 어려움과 거래비용의 문제”(Hardin, 1989) 등이 주목을 받아왔다(Hacker, Pierson, Thelen, 2015: 188).³³⁾ ‘정책피드백’의 이러한 논의를 보면 기존 제도가 정치에 주는 영향에 주목한다는 공통점을 보이며, 특히 정부의 능력, 이익집단, 고착효과(lock-in effect)라는 전통적인 3가지 논의를 중심으로 민간제도의 영향, 유권자의 행동, 상징적 이미지라는 새로운 주장도 나타나고 있다(Béland, 2010: 581).³⁴⁾

1989; Howlett and Cashore, 2009: 35).

33) 이러한 학자들이 모두 역사적 제도주의 학자인 것은 아니다. 폴 피어슨을 비롯한 역사적 제도주의 학자들이 경제학을 비롯한 다양한 학문영역에서 주목 받은 개념을 수입해서 역사적 제도주의 연구에 적용한 것이다.

34) 이 중 국가의 능력, 이익집단, 고착효과를 형성한다는 주장은 주로 1990년대 전반의 폴 피어슨의 연구에 바탕을 두고 있다(Pierson, 1993; Pierson, 1994; Béland, 2010: 581).

첫째, 제도가 정부의 능력을 키워 이후의 제도변화에 영향을 준다는 것이다. 이는 미국 공적연금의 개혁과정을 통해 널리 알려졌다. 미국에서는 1946년에 이전의 사회보장국(Social Security Board. SSB) 대신 새로운 조직규정에 의거한 사회보장국(Social Security Administration. SSA)이 생기면서부터, 사회보장국(SSA)은 일부 유력한 정치인과의 협조 하에 공적 연금(Social Security)의 자문회의(advisory council)를 압도하고 미국 공적 연금의 확장과 1965년 메디케어(Medicare)³⁵⁾ 도입 등 1970년대 전반까지 연방정부의 역할을 지속적으로 확장해왔다. 이에 따르면 인구학적 요인, 경제적 요인, 정치적 요인을 고려해도 미국 사회보장국에 의한 로비활동의 영향이 크다(Béland, 2010: 571,572). 즉, 제도가 생겨 관료들에게 주도권이 생긴 것이다(Skocpol, 1992, 58). 또한 정부능력을 키워 이후의 제도변화에 영향을 준다는 사례로 한번 선거에서 압승하는 정권(one-shotter)과 반복적으로 이기는 정권(repeated player)에 대한 논의가 있다. 예컨대 한번 선거에서 압승하는 정권보다 반복적으로 이기는 정권이 입법과정에 영향력을 행사할 수 있다는 것이다. 한번 선거에서 압승해서 정권을 잡아도 입법경험이 적고, 단기적인 전략밖에 취할 수 없으며, 단 한 번의 승부에 모든 것을 투입하므로 제도 변화를 주도할 여력이 없다(Hacker, Pierson, and Thelen, 2015: 201).³⁶⁾ 제도는 반복적으로 이긴 정당의 힘을 키워 반복적으로 이기는 정당을 좀 더욱 더 유리하게 만드는 특성이 있다.

둘째, 제도가 이익집단의 힘을 키워 이후의 제도변화에 영향을 준다는 것이다. 예를 들어 미국 남북전쟁연금(Civil War Pensions)은 보다 관대한 연방정부 급여를 촉구하는 거대한 미국은퇴자협회(American Association of Retired Person. AARA)의 등장을 초래했다(Skocpol, 1992: 59). 그리고 미국 사회보장국이 미국은퇴자협회의 성장을 키웠다는 이야기도 있다(Campbell, 2003). 제도의 ‘정책피드백’으로 탄생한 미국은퇴자협회가 미국 공적 연금(Social Security)의 확대와 메디케어 도입을 강력히 지지했다는 것이다(Morris, 1996). 참고로 단순히 당사자조직을 키운다는 주장뿐만 아니라, 당사자조직을 취약하게 만들었다는 주장도 있다. 즉, 미국의 자산조사 프로그램의 경우 빈곤가구를 ‘연대할 조직

35) 65세 이상 노인을 대상으로 한 의료보험제도이다.

36) 포커에서 하룻밤에 큰 돈을 벌었던 아마추어가 장기적으로는 프로에게 지는 모습과 같다(Hacker, Pierson, and Thelen, 2015: 201).

없는 취약한 집단'으로 고립시켰다(Soss, Fording, and Schram, 2011). 또한 남북전쟁연금(Civil War Pensions)의 느슨한 행정체제가 미국에서 복지에 대한 일반국민의 지지를 떨어뜨렸다거나(Skocpol, 1992), 전달 체계의 긴 대기시간, 복잡한 절차, 욕구심사 거부 등 소극적인 복지 행정이 그 나라의 정부 전체에 대한 실망감을 생성시킨 경우(Soss, 2000) 등 부정적 영향에 대한 설명도 존재한다. 전체적으로 보면, 제도로 인해 발생한 영향이 복지발전에 긍정적이든 부정적이든 제도가 이익집단의 특성을 규정한다고 볼 수 있다. 이는 제도 삭감에 저항하는 '정책피드백'으로, 그리고 제도 확대를 촉진하는 '정책피드백'으로 주목을 받아왔다(Pierson, 1994: 49). 역사적 제도주의는 이익집단의 행동에 주목한다는 점에서 권력자원론의 관점과 비슷하지만, 제도가 그 힘을 키우고, 장악하고, 제약한다고 본다는 점에서 새로운 관점을 제공해왔던 것이다.

셋째, '고착효과'이다. 즉 한번 제도가 정착하면 그 제도를 폐기하는 것이 어려워지고 예전에 선택할 수 있었던 대안을 채택하는 것도 어려워진다는 것이다(Pierson, 1994: 42,43). 이는 정부의 능력이나 이익집단의 영향보다 전환비용과 정치적 위험에 주목한 것으로 볼 수 있다. 예를 들어 부과방식의 공적 연금을 적립방식으로 전환할 때를 생각해보자. 이 경우 현역세대가 예전 세대를 부양하는 부담과 자신의 노후준비를 위한 부담을 둘 다 부담해야 한다. 부과방식의 공적 연금제도 하에서 노인세대를 부양하기 위해 비용을 부담한 현역세대가 있어 시간이 갈수록 공적 연금을 부과방식으로부터 적립방식으로 전환하는 것은 어려워진다(Myles and Pierson, 2001: 313). 또한 이미 공적연금에 노후소득으로 생활하는 노인이 있으므로 그들에게 영향을 주면 안 된다는 정치적 합의가 제도개혁을 방해한다(Light, 1995; Béland, 2010: 574,575). 제도의 전환 비용이 상당히 크기 때문에, 미국의 경우 결국 공적 연금의 재정이 악화하더라도 “장기적으로 조금씩 개인연금으로 전환한다”는 대안이 정치적 비용이 낮은 유일한 대안이 되었다. 특히 고착효과의 논의는 “한번 생긴 제도는 오래 지속한다”는 결론으로 이어지기 쉽지만, 고착효과가 영원히 발생하는 것이 아니고, 미국 연금개혁처럼 점진적인 개혁으로 이러한 ‘경로의존’을 벗어날 수 있으므로 대공황이나 전쟁과 같은 극단적인 충격만이 설명력을 가지는 것은 아니다(Thelen, 2004; Hacker, 2004; Strick and Thelen, 2005). 대체로 고착효과는 제도 도입 직후에 무시할

수 있을 정도로 작았다가 시간이 갈수록 강력해지는 효과이며, 특히 제도 삭감의 정치에 저항하는 강력한 ‘정책피드백’으로 주목 받는 효과이다(Pierson, 1994: 49).

이상의 ‘정책피드백’에 대한 논의가 중요한 이유는 우선 이러한 재생산과정이 중요한 사회현상의 특징을 만들고 있고, 그리고 그 메커니즘을 분석하는 논의가 최근에 상당히 축적되었기 때문이고, 또한 이러한 재생산과정이야말로 시간적 과정을 분석하는 폭넓은 논의를 제공한다고 볼 수 있기 때문이다(Pierson, 2004: 21,22). 위의 전통적인 3가지 ‘정책피드백’ 외에 공적 제도와 경합하는 민간제도에서 나타난 ‘정책피드백’이 공적 제도의 제도변화에 영향을 준다는 연구(Hacker, 2002)³⁷⁾, 이익집단을 매개하는 ‘정책피드백’이 아니라 유권자의 직접적 투표행동에 영향을 미치는 ‘정책피드백’에 주목하는 연구(Campbell, 2002: 571), 공적 연금의 ‘소득보장’이라는 개념이 사회에 침투하면서 민간의 급여 역시 확대한 사례 등 상징적 이미지의 ‘정책피드백’에 주목하는 연구(Klein, 2003) 등이 새로이 나타나고 있다(Béland, 2010: 576-580). 정부에 의한 복지제도와 경합하는 민간 복지제도에 주목하는 연구나 이익집단을 매개하지 않는 유권자의 행동에 주목하는 연구는 특히 미국과 같은 국가를 잘 설명할 수 있으나, 다른 국가에 대한 설명력은 미지수이다. 상징적 이미지에 대한 논의는 ‘정책피드백’을 살펴보는 데 있어 시사점을 줄 수 있으나, 아직 역사적 제도주의에서 널리 승인 받은 것은 아니다.³⁸⁾

참고로 이러한 ‘정책피드백’은 정부의 의도적인 전략일 수 있고, 제도의 예기치 못한 부작용일 수도 있으나(Moynihan and Soss, 2014: 324) ‘정책피드백’의 논의는 그러한 구별 없이 “제도의 효과가 원인을 만든다(effect makes cause)”(Pierson, 1993)는 느슨한 공통점을 보인다. ‘정책피드백’을 엄격히 정의하고 있다기보다, ‘정책피드백’을 파악하고 다양한 ‘정책피드백’을 탐색하는 점에 역점을 두고 있는 것이다. 예를 들면 각종 ‘정책피드백’은 물질적 측면(material)의 ‘정책피드백’일 수가 있고 인지적 측면의 ‘정책피드백’일 수도 있으나, 아직 “어느 ‘정책피드백’이 어떤 측면의 효과이다”라고 정의한 바는 없다. 비교적 집중적인 논의가

37) 민간 건강보험이 정착하면서 미국정부가 공적 건강보험 확대가 어려워진 미국의 사례로 유명하다.

38) 역사적 제도주의의 논의를 보면 인식수준의 효과를 명시적으로 ‘정책피드백’이라고 주목한 논의가 드물다(Béland, 2010: 580). 역사적 제도주의는 이미지나 아이디어를 고려한 분석에 소극적이라는 비판을 받는다(Lynch and Rhodes, 2016: 425).

이루어진 ‘고착효과’조차 물질측면의 효과인지, 인지수준의 효과인지 아직 명확하지 않다(Béland, 2010: 582).

아무튼 ‘정책피드백’ 논의의 기초가 정치의 특성이다. 즉, 정치의 경우 경제와 달리 경쟁원리나 자연도태가 충분히 작동하지 못하므로 ‘정책피드백’의 영향으로 특정한 경로가 지속하는 ‘경로의존’의 논의가 적합한 것이다(Pierson, 2004: 44). 정치의 경우 ‘경로의존’의 논리적 전개를 방해하는 경쟁원리나 자연도태가 작동하지 않는 공산이 크다. 경제의 경우 ‘기능하지 않는 제도’는 경쟁원리로 도태될 가능성이 크지만, 정치의 경우 ‘기능하지 않는 제도’도 지속할 수 있다는 것이다. 그 이유를 역사적 제도주의는 ‘정치인들의 시야’와 ‘현상유지의 편향’으로 설명하고 있다.

먼저 ‘정치인들의 시야(time horizon)’란 대부분의 정치인들이 유권자의 비판을 피하기 위해 필요한 연금개혁을 연기하는 등(Greider, 1982: 43; Pierson, 2004: 41), 국민의 장기적 이익보다 자신의 단기적 이익을 보고 행동하므로 정책대안들 간의 경쟁이 발생하지 않을 때가 많다는 것이다. 대부분의 정치인은 국민의 장기적 이익보다 자신의 단기적 이익(선거에서 승리)을 위해 행동하므로 장기적으로 국민에게 이익이 되는 대안을 굳이 선택할 필요가 없다(Pierson, 2004: 42). 고전경제학의 가정처럼 합리적 대안을 추구하기보다 경제적 비용이나 정치적 위험이 적은 대안을 선택한다는 가정이다. 새로운 대안이 기존제도보다 좋더라도 새로운 대안을 선택하지 않는 사례가 흔히 생긴다. 만약 장기적 효과를 기대할 수 있는 좋은 대안이 나타나도 그러한 대안을 선택할 필요가 없다. 그것은 장래 정치인의 공이 되어버릴 뿐이기 때문이다(Pierson, 2004: 41).

또 하나는 ‘현상유지의 편향(the status quo bias)’이다. 즉, 애초에 제도를 만든 행위자는 그 제도의 수정을 막는 규정을 넣는다. 가장 상징적인 것이 만장일치를 요구하는 유럽연합의 규정이나 압도적 다수의 찬성을 요구하는 미국 헌법 개정절차 등이다(Pierson, 2004: 43). 이러한 현상 때문에, 정책대안들 간의 경쟁이 제대로 이루어지 않는다.

이러한 정치에 대한 가정을 바탕으로 역사적 제도주의는 ‘정책피드백’의 논의를 전개해왔고, ‘정책피드백’에 의한 강력한 ‘경로의존’을 벗어난 사례에 대해서는 대공황이나 전쟁 등 “사회환경과 제도의 괴리가 극대화

되었을 때”에 나타나는 ‘결정적 전환점(critical juncture)’의 논의를 제시했을 정도였으나, 최근에 들어 ‘정책피드백’의 개념을 ‘경로의존’의 논의에 과도하게 연결시키는 주장에서 벗어나 ‘정책피드백’의 개념으로 제도 변화의 메커니즘을 탐색하는 주장도 나타나고 있다(Béland, 2010: 582).

사실 역사적 제도주의는 “(‘정책피드백’의 논의로) 복지국가를 ‘바뀌지 않는다(frozen)’ 또는 ‘개혁에 완전히 저항한다(completely resistant)’고 보고 있다”고 비판 받을 때가 많았으나, 폴 피어슨을 비롯한 역사적 제도주의 학자의 의견은 그다지 극단적이지 않다. 그들은 “복지국가의 핵심은 남는다. 복지프로그램의 근본적 삭감은 어려울 것이고, 보통 비용 억제나 제도 합리화 정도가 될 것이다”는 주장이다(Lynch and Rhodes, 2016: 421). 즉, 역사적 제도주의를 바탕으로 한 복지국가연구들은 정치적, 사회적, 경제적, 그리고 인구학적 변화에도 불구하고 제도적 저항(institutional resilience)과 점진적 재수정(incremental recalibration)이 나타나는 점에 주목해왔다(Lynch and Rhodes, 2016: 422).

이상과 같이 전통적인 역사적 제도주의의 논의들은 대체로 “제도는 ‘기본적으로’ 바뀌지 않는다”고 주장해왔다. 그리고 역사적 제도주의 분석은 1차적으로 선행사건과 후속사건의 인과관계를 깊이 검토한다. 역사적 제도주의 분석은 “무수히 많은 사건이 같은 확률로 발생할 수 있는 상황에서 어떤 사건이 우연히 발생했다”는 가정을 비현실적이라고 보는데, 따라서 “모든 사건은 선행사건의 영향 하에서 발생한다. 선행사건의 영향 하에서 어떤 사건의 발생 확률은 높았을 것이고, 다른 어떤 사건들의 발생 확률은 낮았을 것이다”고 가정하고 사건들 간의 인과관계를 부각시킨다.³⁹⁾ 즉, 역사적 제도주의 분석은 일련의 사건을 추적하면서 “선행사건이 어떤 후속사건의 발생 가능성을 어떻게 증폭시킨 것인가?”, 또는 “선행사건이 어떤 후속사건의 발생 가능성을 어떻게 배제시킨 것인가?”를 파악하고 설명한다.

한 마디로 말하면 대부분의 역사적 제도주의 분석에서는 “애초에 많은 선택지 중에서 어떤 사건(예: 정치적 결정)이 우연히 발생하면⁴⁰⁾, 이후

39) 가능성의 논의이므로 “어떤 선행사건이 발생하면 다음에 반드시 어떤 후속사건이 일어난다”는 설명은 아니다. 선행사건이 만든 조건 아래서 일어날 만한 후속사건이 일어나지 않고, 선행사건이 만든 조건에 어긋나는 결과가 나타난 사례도 있을 것이다. 즉, 때로는 선행사건과 후속사건의 인과관계를 증명하기 어렵고, ‘우연한 일’이라고 설명하는 것이 적절할 때도 있다.

의 사건(예: 후속하는 정치 결정)은 선행사건의 조건에 제한 받는다고 생각한다. 이와 같이 선행사건이 후속사건을 규정하는 연속적인 과정을 거쳐 마지막 결과가 나타난다”고 보는 것이다. 역사적 제도주의는 이와 같은 가정 아래서 갈수록 어떤 특별한 결과의 발생 가능성이 불가역적으로 높아지는 과정을 설명하는 것이고, 실제로 이러한 과정은 아주 폭넓은 사회현상에서 관찰할 수 있다(Pierson, 2004: 64).

그래서 역사적 제도주의 분석은 ‘정책피드백’에 주목한다. 앞서 설명한 바와 같이 마지막 결과를 일으킬 개연성을 점차 증폭시킨 과정(사건의 집합)을 관찰하고, 선행사건이 후속사건을 어떻게 유발했는지를 설명한다(Falletti and Mahoney, 2015).⁴¹⁾ 후속사건을 규정하는 ‘정책피드백’은 주로 다음과 같다. 효율성(efficiency)의 메커니즘(Arthur, 1994; David, 1985; Pierson, 2004), 정당성(legitimacy)의 메커니즘, 권력(power)의 메커니즘이다.⁴²⁾ 이러한 메커니즘은 대체로 앞에서 설명한 ‘정책피드백’의 논의에 대응한다.

효율성의 메커니즘은 경제적 비용을 최소화하려고 하는 메커니즘으로 이른바 ‘고착효과’의 논의에 해당한다. 예를 들면 이전의 결정과 상이한 결정을 내리면 비용이 발생하기 때문에, 행위자들은 계속 비슷한 결정을 내릴 수 있다. 정당성의 메커니즘이란 정당성을 원천으로 해서 발생하는 메커니즘이다. 예를 들면 행위자와 대중은 한번 생긴 제도를 자신들에게 이익을 주는 ‘적절한 것’이라고 인식하기 때문에, 그 제도를 유지할 것이다. 권력에 따른 메커니즘이란 특정 행위자에 권력이 생기면서 발생하는 메커니즘이다. 이른바, ‘정부의 능력을 키우는 정책피드백’이나 ‘이익 집단의 힘을 키우는 정책피드백’의 논의에 해당한다. 예를 들어 한번 어떤 제도가 생기고 그 제도와 관련된 위원회가 생기면, 어떤 행위자만 그 의사결정과정에 참여하여 제도를 특정한 방향으로 이끌어갈 수 있다(Mahoney, 2000; Bengtsson and Ruonavaara, 2017: 55).

40) 사실 모든 사건에 선행사건이 있는데, 비교적 다양한 가능성이 열려있는 상태(외부로부터의 충격 등이 일시적으로 기존의 조건을 백지화한 상태. 이른바 ‘결정적 전환점’의 시기임)를 ‘애초’라고 가정하는 것이다.

41) 이러한 것들은 제도를 유지하는 메커니즘이기도 하고 제도를 어떤 특정한 방향으로 변화시키는 메커니즘이기도 하다. 즉, 이러한 기제는 변화 A를 일으킬 확률을 높이는 기제이기도 하고, 변화 B를 막고 상태를 유지시킬 확률을 높이는 기제이기도 하다.

42) 이러한 메커니즘 중 어느 하나의 메커니즘(이른바 ‘경로의존’)만으로 설명한다는 것은 아니다. 두 가지의 메커니즘(예: 제도측면의 경로의존과 태도측면의 경로의존)으로 마지막 결과(예: 동남아시아의 권위주의 제도의 정착)를 설명한 연구도 있다(Slater, 2010; Mahoney, Mohamedali, Nguyen, 2016: 82에서 재인용).

위 세 가지 ‘정책피드백’은 동시에 나타날 수 있으므로, 특별한 연구 목적이 있지 않는 한 하나의 메커니즘만으로 설명하는 것은 비현실적이다.⁴³⁾ 예를 들면, 공공부조제도를 만들기 위해 유관기관으로부터 합의를 얻었고, 자산조사를 실시하는 전달체계를 구축했고, 전달체계 담당 공무원을 채용했고, 정권의 합의를 얻었을 경우, 이 제도를 바꾸기 위해서는 상당한 비용이 든다(효율성의 메커니즘). 또한 유관기관이나 정권으로부터 다시 합의를 얻어내야 하고(정당성의 메커니즘), 이미 그 제도로부터 이익을 얻고 있는 집단의 저항을 극복해야 할 것이다(권력의 메커니즘). 아주 좋은 대안이 나타날 때까지 아무도 제도를 바꾸지 못할 것이고, 좋은 대안이 생겨도 정권으로부터 합의를 얻는 일이 쉽지 않다. 게다가 이익집단을 설득해야 한다. 분석에서는 어느 하나의 메커니즘에 한정해서 검토하는 것보다 어떤 메커니즘이 작동했는지를 파악하는 것이 중요하다. 예를 들면, “법을 바꾸면 비용이 생김(효율성의 메커니즘)에도 불구하고 정권으로부터 합의(정당성의 메커니즘의 극복)를 얻어 법을 바꿨다” 등 결정적인 과정에 주목하는 것이다.

이러한 효율성, 정당성, 권력의 메커니즘은 점진적으로 한 단계씩 다른 선택지의 발생확률을 배제해가므로 그 한 단계, 한 단계가 후속단계의 충분조건이 되고, 결국 필요충분조건이 된다(Mahoney, Mohamedali, Nguyen, 2016: 83).

분석에서 ‘정책피드백’ 파악작업이란 그 사례에서 반복적으로 나타난 특정 패턴(regular patterns)을 분석하고, 그 나라의 어떤 특징을 재생산⁴⁴⁾했던 메커니즘을 파악하는 작업이다(Bengtsson and Ruonavaara, 2017: 53)⁴⁵⁾. 사회과학 영역의 경우, 자주 나타난 행위자의 행동패턴을

43) 추상적으로 “권력에 따른 사회메커니즘이란 무엇인가?”를 연구주제로 삼는 연구라면 그러한 접근방법이 타당할 수 있다. 하지만 본 연구처럼 사례(한국 또는 일본의 공공부조제도 발전과정)를 설명하고자 하는 연구의 경우, 어느 하나의 사회메커니즘에 초점을 맞추는 것은 부적절할 것이다. 더군다나 극단적으로 말하면 그런 연구의 경우 역시 순수히 권력에 따른 사회메커니즘을 설명하려면, 효율을 위한 사회메커니즘이나 정당성에 의한 사회메커니즘이 아님을 증명하기 위해 다른 사회메커니즘을 언급해야 할 것이다.

44) 비교역사분석의 연구자들은 애초의 상태를 점차 영구화한 ‘연속과정(continuous process)’, 애초의 상태를 계속 증폭시킨 ‘자기강화과정(self-amplifying process)’, 애초의 상태를 점차 무너뜨린 ‘자기침식과정(self-eroding process)’, 애초의 상태에 반발하는 후속사건으로 발생한 ‘반작용과정(reactive process)’ 등 다양한 과정을 제시해왔다(Falleti and Mahoney, 2015: 220-223).

45) 요인 A가 반복적으로 결과 Y를 일으켰다는 것에는, 일정한 요인 A(constant cause. 예: 정당의 입장)가 어떤 때는 요인 B(time-variant. 예: 정당의 입장을 대통령 A가

통해서 이를 관찰 할 수 있다(Bengtsson and Ruonavaara, 2017: 54). 그리고 사회정책의 경우, 행정기관이 재정문제를 들어 반복적으로 제도 발전을 막았던 사건이 이에 해당할 것이다.

2. 제도의 변화

1) ‘결정적 전환점’

제2차 세계대전 이후 미국의 경우 권력의 분립과 이익집단의 저항이 제도의 변화를 막는 주요 요인이었다. 찰스 린드블롬(Charles Lindblom)은 “애초의 상태에서부터 조금씩 바뀌어 가는 것이 사회정책의 유일한 변화 패턴”이라는 주장을 바탕으로 미국의 공적연금(Social Security)의 역사를 추적한 연구 등을 수행하며 이를 뒷받침하는 논의를 전개해왔다(Lindblom, 1959; Béland and Powell, 2016: 133).

점진적인 변화에 치중하는 이러한 전통을 극복한 것은 ‘단속균형(punctuated equilibrium)’⁴⁶⁾의 논의였다. 제도가 안정적으로 지속했다가 외부적 충격을 받아 급격히 바뀌고, 다시 안정적으로 지속하는 모습을 제시한 것이다.⁴⁷⁾ 즉, 한번 정착한 제도가 안정적으로 지속된다는 점은 예전과 마찬가지로이지만, 제도가 바뀌는 짧은 시기를 부각시킨 것이다. 그러한 논문들은 대부분 피터 홀(Peter Hall)의 논문을 인용하는데, 이 연구는 먼저 정책 조건의 변화가 일어나고, 다음에 정책 조건과 정책 수단의 변화가 일어나고, 마지막으로 정책 조건, 정책 수단, 그리고 정책 목적 모두가 바뀐다는, 짧은 기간에 일어나는 순차적 변화를 포착한다(H

받아들인 사건)와 결합하고, 어떤 때는 C(time-variant. 예: 정당의 입장을 어떤 대통령 B가 받아들인 사건)와 결합해서 결과 Y를 일으킨 사례 등이 있다(Mahoney, Mohamedali, Nguyen, 2016: 80). 사실 이러한 ‘과정’들은 한 제도에 하나만 나타나는 것이 아니다. 예를 들면 공공부조제도의 경우, 부양의무에서 ‘침식과정’이 나타나고 보충원칙에서 ‘재생산과정’이 나타나고 결과적으로 공공부조제도가 어떻게 바뀌었다고 설명하게 될 것이다.

46) 사회복지제도의 연구도 이러한 변화를 ‘paradigm change’(Hall, 1993), ‘transformative change’(Palier, 2005), ‘path-breaking change’(Ross, 2008), ‘system shift’(Hinrichs and Kangas, 2003), ‘regime change’(Waddan, 2011), ‘nonincremental change’(Wilsford, 2010) 등 여러 이름으로 부른다(Béland and Powell, 2016: 135).

47) 마치 팽이가 한자리에 머물고 있다가 발로 차여서 다른 자리로 옮기고 그 자리에 다시 머물게 되는 모습과 같다(Béland and Powell, 2016: 134).

all, 1993; Béland and Powell, 2016: 135). 정치학에서 말하는 ‘단속균형’⁴⁸⁾이란 제도가 안정적인 상태에서 급격히 바뀌고 다시 안정적인 상태로 들어가는 일련의 과정을 말하며, 역사적 제도주의는 제도가 바뀌는 짧은 시기를 ‘결정적 전환점(critical juncture)’이라고 불렀다.

‘결정적 전환점’이란 급격한 정치적, 경제적, 사회적 변화로 인해 기존 제도에 의한 정치적 제약이 풀리는 시기이며, “행위자의 선택이 결과를 바꿀 확률이 상당히 높아지는, 비교적 짧은 시기”이다(Capoccia and Kelemen, 2007: 348; Capoccia, 2016: 91). ‘정책피드백’이 강력히 작동하는 ‘경로의존’의 시기와 달리 ‘결정적 전환점’의 시기는 “다양한 대안을 선택할 수 있는, 정치적으로 열린 시기”이다(Capoccia, 2016: 98). ‘결정적 전환점’이 중요한 이유는 ‘결정적 전환점’의 시기에 그 때까지 닫혀있었던 다양한 가능성이 갑자기 열리기 때문이고, ‘결정적 전환점’을 지나면 다시 다른 가능성이 닫히기 때문이다(Mahoney, Mohamedali, and Nguyen, 2016: 77). 이는 예전의 ‘정책피드백’이 풀렸을 때부터 새로운 ‘정책피드백’이 다시 발생하기 전까지의 짧은 시기이고(Fioretos, Falletti, and Sheingate, 2016: 10), ‘결정적 전환점’이란 주로 전쟁, 쿠데타, 대공황처럼 기존 제도와 사회환경의 괴리가 급격히 커지는 시기로 볼 수 있다.

‘결정적 전환점’에 대한 논의는 정치학분야 중에서도 특히 역사적 제도주의에서 가장 발달하였고, 역사적 제도주의의 논의 중에서도 긴 전통을 가진다(Capoccia, 2016: 89-90). 먼저 ‘결정적 전환점’ 논의의 원조는 1960년대의 서구의 정당시스템의 다양성을 이전(‘결정적 전환점’) 시기의 각국의 차이로 설명한 마틴 립세트(Martin Lipset)와 스타인 로칸(Stein Rokkan)의 연구이다(Lipset and Rokkan, 1967). 이어서 ‘결정적 전환점’의 논의로 큰 주목을 받은 것은 루스 콜리어(Ruth Collier)와 데이비드 콜리어(David Collier)의 연구이다. 이 연구는 노동자를 조직화하는 과제에 직면했을 때(‘결정적 전환점’)에 정부주도(a state-led)로 조직화한 나라와 정당주도(a party-led)로 조직화한 나라 사이에서 이후의 결과가 크게 같았다는 설명으로 주목을 받았다(Collier and Collier, 1991). 특히 1990년대 이후의 ‘결정적 전환점’의 연구들은 더글러스 노스(Douglas North)나 브라이언 아서(Brian Arthur) 등 경제학자들은

48) 원래 순고생물학(paleobiology)의 개념이다(Béland and Powell, 2016: 134).

‘경로의존성’의 논의를 정치학에 적용해 “결정적 전환점”을 계기로 ‘경로의존’에 들어간다”는 주장을 펼쳐 역사적 제도주의의 연구 틀을 발전시켰다(Arthur, 1989; North, 1990; Collier and Collier, 1991: 27; Pierson, 2004: 17-18; Capoccia, 2016: 90).

‘결정적 전환점’의 논의는 대체로 정치, 경제, 사회의 격동기에 제도가 크게 변하는 양상을 그려내지만, 사실 그러한 격동기에 변하지 않는 제도도 있으므로(Streeck and Thelen: 2005: 8,9), “제도가 변하는 시기”라기보다 “제도 변화를 억제하는 힘이 약해지는 시기”라고 보는 것이 타당하다(Capoccia, 2016: 91). 이와 마찬가지로 ‘결정적 전환점’의 논의를 보면, “결정적 전환점”에서의 작은 사건이 나중에 큰 결과 차이를 낳는다”는 주장이 있으나, ‘결정적 전환점’에서도 정치적 권력이 강한 행위자의 결정이 중요할 수 있으므로 집요하게 ‘작은 사건’으로 설명하는 것은 적절하지 않다(Capoccia, 2016: 91).

‘결정적 전환점’에 대한 연구들을 살펴보면 ‘결정적 전환점’ 시기의 어떤 조건(사회경제적 조건)이 중요하다는 연구와 ‘결정적 전환점’ 시기의 행위자의 행동이 중요하다는 연구로 크게 갈리지만, 전자는 행위자들(예: 정치인)의 행동과 행위자들 간의 상호작용이 중요했다는 사실을 도외시하는 경향이 있고,⁴⁹⁾ 후자는 주어진 조건 하에서 선택할 수 있었던 다른 선택지를 고려하지 않아 행위자의 선택의 중요성을 잘 부각시키지 못하는 경향이 있다(Capoccia, 2016: 94). 그러나 치밀하게 ‘결정적 전환점’의 시기를 분석하면 다음과 같은 흥미로운 사실을 발견할 수 있다. 첫째, 제도변화의 원인을 장기간의 축적이 아니라 짧은 기간의 행위자의 행동, 행위자들 간의 상호작용, 그리고 사회경제적 조건과의 상호작용의 결과로 분석하고 있다는 사실이다. 둘째, 행위자의 행동, 행위자들 간의 상호작용, 그리고 사회경제적 조건들의 상호작용으로 행위자들이 원하지 않았고 사회경제적 조건을 봐도 바람직하지 않았던 결정이 나타난 사실을 발견할 수 있다(Capoccia, 2016: 96).

특히 대공황이나 전쟁과 같은 외부로부터의 압력을 받아 “제도 변화를 억제하는 힘이 약해지는 시기”에 ‘결정적 전환점’이 중요한 이유는 이때

49) 행위자가 행동하지 않으면 제도를 만들 수 없다. 그리고 행위자는 어떤 조건 하에서 선택할 만한 선택지를 선택하지 않을 수 있다. 행위자가 선호하는 선택지를 선택할 수 있는 조건이 있더라도 행위자들 간의 상호작용으로 인해 그 행위자는 자신이 선호하는 선택지를 선택하지 못할 수 있다.

가 행위자의 움직임이나 행위자들 간의 연대, 그리고 여론의 영향이 크게 활성화하는 시기이기 때문이다(Capoccia, 2016: 98-99). 예를 들면 경제위기에 빠지면 국제기구, 학회, 관료, 정치인 등 행위자들은 급속히 연대하고 새로운 정책 틀을 내걸어 제도를 근본적으로 바꾸려고 움직일 수 있고, 불확실한 상황이 생기는 ‘결정적 전환점’의 시기를 이용해서 정치인들이 근본적 전환을 꾀할 수도 있다. 평소에 제도적 변화를 억제하는 힘이 강한 나라(예: 선진국)를 분석할 때일수록 ‘결정적 전환점’에 주목할 만한 가치가 있다. 특히 복수의 나라에 동시에 ‘결정적 전환점’을 일으킨 사례(예: 세계전쟁, 대공황)의 경우, 그 시기의 각국의 정치적 행위자의 행동, 행위자들 간의 상호작용, 그리고, 사회환경과 행위자들의 상호작용이 각국을 서로 다른 경로에 이끌어 간 과정을 설명하면 흥미로운 연구결과를 얻을 수 있다(Thelen, 1999: 388-392).

‘결정적 전환점’을 찾을 때는 1차적으로 ‘정책피드백’이 끊긴 ‘결정적 전환점’의 시기를 파악한다.⁵⁰⁾ 역사적 제도주의는 기본적으로 선행사건이 후속사건을 제약하는 과정이 이어지지만,⁵¹⁾ 그러한 제약이 어느 시점에서 풀리는 시기가 있으므로 ‘결정적 전환점’에 주목하는 것이다. ‘결정적 전환점’이란 앞으로 일어날 결과의 폭이 극적으로 늘어났다가 한 순간에 다른 결과의 가능성을 배제하고 특정한 결과를 향하는 경로로 들어가는 시기이다(Mahoney, Mohamedali, Nguyen, 2016: 77). 따라서 ‘결정적 전환점’을 사건이 아니라 시기로서 파악하는 것이 중요하다(Collier and Collier, 1991: 29). 사회메커니즘의 작동이 끊긴 시기와 그 원인을 찾는 것이 이 작업이라 할 수 있다.

하지만 어느 시점이 ‘결정적 전환점’의 시기인지는 신중히 검증할 필요가 있다. 사례를 관찰하면 그 제도를 형성시킨 필요조건은 무수히 많지만, 대부분의 조건들은 마지막 결과를 불러일으킨 충분조건이 아니기 때문이다. 즉, 마지막 결과를 일으킨 충분조건을 찾아야 한다. 예를 들면 1827년 영국수상 조지 캐닝(George Canning)의 급사 직후의 시기는 영국 정치개혁의 필요조건이었지만 충분조건은 아니었다(Ertman, 201

50) ‘결정적 전환점’의 논의는 정치학이나 사회학의 제도분석에서 발전해왔다(Capoccia, 2016: 99). 원래 ‘경로의존’(‘정책피드백’)의 논의와 ‘결정적 전환점’의 논의는 별도로 나온 논의이지만, 어떤 ‘경로의존’이 ‘결정적 전환점’에서 끊기고 이후 새로운 ‘경로의존’이 발생한다는 논의로 두 개 개념을 융합한 연구가 이어져왔다(Collier and Collier, 1991: 27).

51) 이것이 이른바 ‘경로의존’이다.

0). 즉, 권력자의 급사는 영국정치의 개혁 가능성을 열었으나, 영국의 제도개혁 방향을 생성한 것은 아니었다. 이는 ‘결정적 전환점’이 아닌 것이다. 다른 예를 들면 어떤 나라에 독특한 보건의료시장, 교육시장, 장기요양시장이 있었다는 것도 선행조건이었을 뿐, 결정적인 것은 특정한 시장개혁을 일으킬 정치상황의 등장이다(Gingrich, 2011; Mahoney, Mohamedali, Nguyen, 2016: 79에서 재인용).

한편으로 ‘결정적 전환점’의 논의에 집중하여 제도변화의 과정을 경로 의존 혹은 단절로 보는 이분법적 사고방식으로 파악하기보다 중첩적이고 동태적인 제도변화의 과정과 결과를 파악하는 것이 유용할 수도 있다(허용창, 2017, 135). 즉, ‘결정적 전환점’의 논의를 제도변화를 구속하는 제약이 풀린 시기에 일어난 중요한 변화로서 파악하는 것은 유용하지만, 이를 이전의 경로의존을 완전히 벗어나고 이후의 제도변화를 규정하는 것이라고 설명하는 것이 적절할지는 더 많은 논의가 필요할 것이다.

2) ‘점진적 변화’

역사적 제도주의가 ‘정책피드백’과 ‘결정적 전환점’에 대한 논의에 새로운 주장을 추가한 시기는 2000년대이다.⁵²⁾ 그 새로운 주장이 바로 ‘점진적 변화(gradual change)’⁵³⁾이다. 즉, “법률은 쉽게 안 바뀐다”는 기존의 주장에 어긋나지 않는 선에서 “법은 쉽게 바뀌지 않기 때문에 다른 형식의 제도 변화가 나타난다”는 논의이다. ‘점진적 변화’의 논의의 핵심은 통과하기 어려운 입법절차를 우회해서 나타나는 제도 변화를 제시한다는 점이다. “법률은 바뀌지 않더라도 제도 내부에서 변화가 일어난다”는 관점을 체계적으로 정리한 주장이라 할 수 있다.⁵⁴⁾ 이에 대해 자세히 살펴보면 다음과 같다.

52) ‘결정적 전환점’에서 말하는 외생적 충격에 의한 제도 변화는 동유럽 국가의 복지개혁 정도밖에 없었기 때문에, 최근 들어 ‘점진적 변화’에 대한 논의가 주목을 받고 있다(Béland and Powell, 2016: 140).

53) incremental change’, gradual change, endogenous change 등 다양한 호칭으로 불린다.

54) ‘점진적 변화’의 논의가 나타나면서 제도 변화를 설명할 때 제도의 출발점(‘결정적 전환점’의 시기)에 주목할 이유가 적어졌다(Capoccia, 2016: 101). 제도가 나중에도 변한다면 처음의 시점에 주목할 필요가 없다는 것이다. 하지만, “제도 변화를 억제하는 힘이 약해지는 시기”인 ‘결정적 전환점’을 검증하지 않으면 결정적 사실을 놓칠 수 있으므로 확인할 필요가 있다.

첫째, 법률이 바뀌지 않아도 법률과 현실의 괴리가 커지면 법률의 실상이 바뀐다. 이른바, ‘표류(drift)’이다. 즉, 법이 안 바뀌었음에도 불구하고 법을 둘러싼 환경이 변해 제도의 역할이 상대적으로 작아지는 변화이다(Streeck and Thelen, 2005: 31). ‘표류’는 새로운 사회위험의 등장에도 불구하고 사회복지 급여를 확장하지 않았던 1980년대, 1990년대의 미국의 사례로 잘 알려지고 있다(Hacker, 2005: 49). 실업보험제도가 서비스 노동자의 급증을 방관했으므로 실업보험제도의 대상범위가 상대적으로 축소된 것이다(Hacker, 2005: 44).

‘표류’는 제도 삭감의 정치를 분석하는 과정에서 주목 받은 주장이기 때문에, 제도 삭감을 위한 전략으로 지적 받을 때가 많지만, 긍정적인 측면도 있다고 생각된다. 일례로 물가가 상승하고 있을 때 급여수준과 물가의 연동을 동결시키면 상대적으로 급여수준을 떨어뜨리는 ‘표류’는 확실히 제도 삭감이지만, 반대로 일반국민의 소득이 떨어져가고 있을 때, 급여수준을 그대로 두는 ‘표류’는 제도 확대이다. ‘표류’는 제도에 대한 무관심을 이용해서 제도의 효과를 바꾸는 전략이기도 하지만, 제도에 대한 무관심을 이용해서 복지를 확대하는 전략일 수도 있다. 예를 들면, 일반국민의 임금수준과 연동되는 복지급여의 급여수준을 일반국민의 임금수준 하락에도 불구하고 동결한다면, 이는 급여수준의 상승과 마찬가지로 효과를 보인다.

둘째, 법률이 바뀌지 않아도 법률에 대한 해석이 바뀌면 제도가 바뀐다(Streeck and Thelen, 2005: 31). 이른바 ‘전환(conversion)’이다. 예를 들어서 공적 연금제도가 중소기업을 임의가입대상으로 규정하고 있을 경우 기업의 인식이 바뀌면 공적연금제도의 모습이 바뀐다. 마찬가지로 중앙정부의 공공부조제도가 지자체의 일선공무원(street-level bureaucracy)에게 수급자 선정의 재량권을 부여하고 있을 경우 일선공무원의 해석이 바뀌면 공공부조제도의 모습이 바뀐다. 정책결정자가 애초에 예상하지 못했던 결과가 나타날 수도 있다. 법률의 규정이 애매하면 애매할수록 이러한 ‘전환’이 발생할 가능성이 크다(Thelen, 2003: 228-230; Hacker, 2005: 47). 제도의 규칙이 애매할 수 있고, 애매하면 애매할수록 제도의 애초의 목적과 제도의 실태에 차이가 날 수 있다는 점에 주목한 논의이다. 정책결정자의 해석과 실시기관의 해석이 항상 일치하는 것은 아니라는 사실에 주목한 것이라 할 수 있다. ‘전환’ 역시 제도 삭감의

정치에서 일어날 뿐 아니라 제도 확대의 정치에서 나타날 수 있다. 예를 들면, 그 전까지 잘 활용되지 않았던 급여를 다른 목적으로 활용하는 경우가 있다.

셋째, 법률이 바뀌지 않아도 비슷한 법률이 생기면 제도의 역할이 축소할 수 있다. 이른바 ‘층화(layering)’이다. 예를 들어서 미국의 공적연금(Social Security)은 삭감에 저항하는 강고한 제도였으나 민간연금제도의 확대로 존재감이 약해졌다. 민간연금제도가 생겨서 공적 연금제도의 성장이 멈춘 것이다(Streeck and Thelen, 2005: 25). 비슷한 법률이 생기면 법을 지지하는 이익집단이 분열할 수 있는 것이다. 사회서비스와 민간서비스의 관계도 마찬가지이다(Thelen, 2003: 227). 이는 하나의 제도만이 아니라 몇 개 제도를 함께 보는 주장과 부합하다(Pierson and Skocpol, 2002: 696; Mahoney and Thelen, 2010: 9). ‘층화’는 미국에서 1980년대 전반의 레이건 정권이나 1990년대 후반의 공화당정권이 민간급여를 장려했던 시절에 나타난 제도 변화로 유명하다(Hacker, 2005: 49). ‘층화’의 경우, 기존의 법률과 경합하는 새로운 법률이 생기면서 기존 법률의 지지자가 줄어드는 사례로 유명하지만, 같은 법률 안에 기존의 규정과 경합하는 새로운 규정이 생겨서 법률의 성격이 바뀌는 사례도 ‘층화’라고 볼 수 있다(Streeck and Thelen, 2005: 31).

캐서린 시렌, 제이콥 해커(Jacob Hacker), 제임스 마호니(James Mahoney), 폴 피어슨의 논의를 보면 그들은 주로 ‘현상유지의 압력’, ‘제도의 명확도’, 그리고 ‘제도와 현실의 괴리’에 주목해서 제도 변화를 설명했다. 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, ‘현상유지의 압력’이란 제도를 바꾸기 위해 많은 행위자의 찬성이 필요하면, 그리고 그러한 행위자들 간의 의견 차이가 크면 ‘현상유지의 압력’이 크다는 논의이다. 거꾸로 말하면 제도를 바꾸기 위해 소수의 행위자의 찬성만 필요하다면, 그리고 그러한 행위자들 간의 의견 차이가 작으면 ‘현상유지의 압력’이 작다는 것이다. 이는 ‘거부권 행사자(veto player)’의 논의(Tsebelis, 1995: 289)를 바탕으로 한 논의이다(Hacker, 2005: 47).

둘째, ‘제도의 명확도’란, 예를 들어 법률의 규정이 명확할수록 ‘전환’이 발생하지 않다는 것이다. 그 반대로 법률의 규정이 애매하면 실시기관에 의한 재량적 집행으로 ‘전환’이 발생할 수 있다. 이는 ‘법률의 명확

도(precision)’의 논의(Abbott, Keohane, Moravcsik, Slaughter, and Snidal, 2000: 412-415)를 바탕으로 한 것이다(Hacker, Pierson, and Thelen, 2015: 188,189).

셋째, ‘제도와 현실의 괴리’란 법이 바뀌지 않고, 법률의 규정이 명확해도 제도와 현실의 괴리로 ‘표류’가 일어날 수 있다는 것이다(Hacker, 2005: 45).

이는 분석 대상인 법률의 조문만으로는 알 수 없는 제도변화에 주목한 것이라고 할 수 있다. ‘현상유지의 압력’의 경우 분석대상인 법률의 조문뿐 아니라 입법절차나 정치의 구도를 봐야 알 수 있고, ‘제도의 명확도’의 경우 법률의 조문뿐 아니라 실시기관의 운용실태를 봐야 알 수 있고,⁵⁵⁾ 그리고 ‘제도와 현실의 괴리’의 경우 법률의 조문뿐 아니라 제도와 사회환경의 괴리에 주목해야 알 수 있다. 즉 ‘현상유지의 압력’, ‘제도의 명확도’, 그리고 ‘제도와 현실의 괴리’ 등 전통적 역사적 제도주의에서 ‘일정하다(constant)’고 가정해온 제도의 안정성이나 일관성을 ‘변수(variable)’로 보고 새로운 논의를 보완한 것이다(Capoccia, 2016: 99,100).

특히 이러한 ‘변수’에 주목하게 되면서 예전보다 역사적 제도주의에서 행위자에 주목하게 되었다. ‘현상유지의 압력’, ‘제도의 명확도’, 그리고 ‘제도와 현실의 괴리’라는 조건이 저절로 이러한 ‘점진적 변화’를 발생시키는 것이 아니라, 행위자의 행동을 매개하고 이러한 ‘점진적 변화’가 발생하기 때문이다. 즉, 법 규정이 명확해서 기존 법에 손대지 못하지만 현상유지의 압력이 약할 때 내놓고 법 ‘폐지’를 꾀하는 ‘반란자(Insurrectionaries)’, 법을 바꾸지 못하지만 법의 애매한 규정을 이용해서 법과 사회환경의 괴리를 극대화시켜 ‘표류’를 꾀하는 ‘기생하는 행위자(Symbionts)’, 현상유지의 압력이 강한데다가 법 규정이 명확해서 법에 손대지 못할 때 ‘충화’로 몰래 법률을 침식시키는 ‘불온한 행위자(Subversives)’, 법 규정이 애매하고 현상유지의 압력도 약할 때 ‘전환’으로 몰래 법의 기능을 바꾸는 ‘기회주의자(Opportunists)’ 등 행위자의 행동을 설명해서 ‘점진적 변화’를 부각시키는 것이다(Mahoney and Thelen: 2010: 28, 29). 그리고 이러한 행위자들의 행동, 행위자들 간의 상호작용(예: 연대), 정치적 혹은 사회경제적 배경요인과의 상호작용에 기초해서 제도

55) 법률을 보면 그 법 규정의 ‘명확도’를 판단할 수는 있으나 ‘전환’이 발생했는지는 실시기관의 운용실태와 정책결정자의 애초의 목적을 비교해야 알 수 있다.

변화를 설명하는 논의를 전개한다(Mahoney and Thelen: 2010: 30-32). 역사적 제도주의를 견인한 폴 피어슨은 복지국가 발전에 대한 권력자원론(power resource theory)의 설명력을 높이 평가하고 있었고(Korpi, 2003: 590), 현재 자신의 연구를 ‘제도적 분석과 권력자원론의 하이브리드(hybrid)’라고 할 정도로 계급정치의 측면에 주목하고 있다(Lynch and Rhodes, 2016: 427). 이러한 흐름 역시 ‘점진적 변화’의 논의와 함께 행위자에 대한 주목도가 높아진 결과라고 할 수 있다. 역사적 제도주의는 “정치 경쟁에 따라 제도가 바뀌는 측면을 방치하고 있다”, “제도를 행위자의 창조적 역할을 무시하고 있다”, “변화를 설명하기 어렵다”는 비판을 받아왔으나⁵⁶⁾ 그러한 비판을 받아들이고 이론적 논의를 발전시킨 것이다(Lynch and Rhodes, 2016: 423, 424, 431).

‘점진적 변화’에 대한 논의를 종합하면 대체로 선진복지국가의 경우 특히 ‘표류’와 ‘전환’이 흔히 일어난다(Hacker, Pierson, and Thelen, 2015). 미국의 AFDC(Aid to Families with Dependent Children program) 처럼 법률의 폐지가 일어나기도 하지만 이러한 급격한 변화는 선진복지국가에서는 드물기 때문이다(Hacker, 2005: 48). 또한 기존 제도와 결합하는 법률을 만들거나 기존 제도에 새로운 규정을 넣는 ‘충화’ 역시 기존 법률의 개정 혹은 새로운 법률의 제정을 수반하는 변화이므로 ‘표류’와 ‘전환’보다 드물기 때문이다.

그리고 정책결정자들조차 예상하지 못했던 ‘정책피드백’이 있는 것처럼, 정책결정자들조차 예상하지 못했던 ‘점진적 제도변화’ 역시 존재한다. 즉, ‘점진적 변화’ 역시 행위자의 의도적 전략이 아닐 수 있다. 예를 들어서 ‘표류’의 경우, 행위자가 일부러 제도를 방치한 결과일 수 있고, 행위자가 상황을 파악하지 못해서 일어난 결과일 수도 있다(Lynch and Rhodes, 2016: 429). ‘전환’의 경우 역시 제도를 만든 정책결정자(예, 중앙정부, 정치인, 관료)의 해석과 집행기관(예: 지방정부, 일선공무원)의 해석 차이일 수 있다. 행위자에 주목한다는 것은 단순히 행위자

56) 첫 번째로 ‘결정적 전환점(critical juncture)’이나 ‘정책피드백’에 과도하게 주목하는 나머지 경쟁(political contestation)이나 행위자의 반응(actors reflexivity)에 따른 변화를 설명하지 않고 있다는 것이다(Immergut, 2008: 355). 두 번째로 행위자들이 제도를 혁신하고(innovation), 손보고(recraft), 재결합(recombining)하는 역할을 과소평가하고 있다는 것이다(Crouch, 2007). 세 번째로 제도유지의 메커니즘을 제시하는 나머지 제도변화를 설명하지 못하다는 것이다(Peters, Pierre, and King, 2005: 1286).

로 모든 것을 설명한다는 것이 아니라, 특정 행위자의 의도에 의한 것이었는지, 행위자 간의 상호작용이나 행위자들과 배경요인과의 상호작용의 결과였는지를 밝히는 작업이라 할 수 있다.

앞의 ‘정책피드백’의 논의와 ‘점진적 변화’의 논의의 관계를 보면, ‘점진적 변화’의 논의는 ‘정책피드백’이나 ‘결정적 전환점’의 논의를 배제하는 것이 아니라 오히려 보완하는 것이다(Lynch and Rhodes, 2016: 427). “제도가 정착하고 ‘정책피드백’이 나타나기 시작하면 안정적이고 지속적인 경로로 들어간다”는 ‘정책피드백’의 논의에 “정치적 행위자가 지속적으로 손보지 않으면 (가령 법이 안 바뀌었다 하더라도) 제도는 바뀐다”는 시각을 보완한 것이다. 즉, 사회환경과 제도의 괴리가 적고, 행위자들이 제도를 지속적으로 손보며, 정부가 제도 집행과정의 해석을 충분히 통제하고 있으면 여전히 ‘정책피드백’의 논의가 설명력을 보인다는 것이고, 그렇지 않으면 ‘표류’와 ‘전환’을 비롯한 ‘점진적 변화’가 설명력을 가질 수 있다는 것이다.

예를 들어 ‘결정적 전환점’ A(법 제정 기회)에서 제도가 생긴 후 ‘점진적 변화’로 제도가 별로 바뀌지 않고 결국 다음의 ‘결정적 전환점’ B(법 개정의 기회)에서 제도가 단기간에 근본적으로 바뀐 사례의 경우, 그 사례에서 애초에 제도를 형성한 ‘결정적 전환점’ A와 그 이후에 제도가 변한 ‘결정적 전환점’ B, 그리고 두 개 ‘결정적 전환점’ 사이에서 제도를 유지시킨 ‘정책피드백’의 설명력이 높은 것이다.

한편으로 ‘결정적 전환점’ A(법 제정의 기회)에서 제도가 생긴 후 ‘점진적 변화’로 천천히 점진적으로 제도가 변화한 사례의 경우 ‘점진적 변화’ A가 설명력을 가질 것이며, ‘결정적 전환점’ A 이후의 ‘정책피드백’의 설명력은 낮다고 해석해야 한다. 즉, 이는 “결정적 전환점 없이 제도가 바뀌었다”는 해석이 될 것이다(Lynch and Rhodes, 2016: 427). ‘점진적 변화’로 제도가 결국 크게 바뀔 수 있다면 애초의 ‘결정적 전환점’의 설명력은 낮다(Capoccia, 2016: 101). 그러나 ‘결정적 전환점’과 그 이후의 ‘정책피드백’에 따른 ‘경로의존’의 설명력이 높은 것인지, 혹은 ‘점진적 변화’의 설명력이 높은 것인지를 검증하려면, 둘 모두를 검증할 필요가 있다.

여기서 역사적 제도주의에서 말하는 ‘점진적 변화’를 파악할 때의 정의는 다음과 같다. 첫 번째로 ‘표류’의 경우 법을 둘러싼 상황이 바뀌었

는데 법을 수정하지 않았을 경우이며, ‘표류’의 정의는 “법을 둘러싼 환경이 변했고, 행위자들(예: 관료)이 법을 둘러싼 환경의 변화를 인식하고 있으며, 정책대안이 존재함에도 불구하고 행위자가 대안이나 제도 수정을 추진하지 않은 것”이다(Hacker, Pierson, Thelen, 2015: 184; Rocco and Thurston, 2014: 47).

두 번째로 ‘전환’의 경우 기존 법의 방향, 해석, 적용 대상이 바뀌는 경우이고, ‘표류’와 마찬가지로 법의 외관은 바뀌지 않지만, ‘표류’와 달리 법을 재해석하는 점이 특징이다. 예를 들면, 현장공무원의 재량으로 ‘현장에서’ 법의 목적과 상이한 법 집행이 이루어지고 있는 경우이다. ‘전환’의 정의는 “다른 목적으로 쓸 수 있을 정도로 법 규정이 애매하고, 법의 애초의 목적과 다른 새로운 목적을 정치인이나 관료가 주장했으며, 정치적 행위자가 법의 기능을 바꾸고, 법의 공식적 규칙이 그대로 남아 있는 것”이다(Hacker, Pierson, Thelen, 2015: 185; Rocco and Thurston, 2014: 48).

세 번째로 ‘충화’의 경우 법 규정의 애매함을 이용해서 법 규정을 새롭게 해석(‘전환’)하거나, 법의 집행을 방치(‘표류’)하는 것이 아니라 별도로 대안을 심어서 기존제도를 침식하는 경우이다. ‘충화’의 정의는 다른 경로를 증설하고, 행위자의 지지를 기존제도에서 새로운 제도로 옮기게 하며, 애초의 제도의 예산이나 행정부의 지지가 떨어지는 것”이다(Rocco and Thurston, 2014: 48).

제3절 역사적 제도주의의 설명력

1. 복지국가 논의 중의 평가

1970년대의 경제위기 이후에 각국의 복지국가 발전경로가 갈리면서 그러한 각국의 차이를 설명하는 이론으로 인정받은 것이 권력자원론(power resources theory)과 역사적 제도주의이며, 전자의 경우 마르크스주의자의 시장관계에서의 갈등이라는 관점을 바탕으로 각국의 자본주의시스템의 특징을 정의해 좌파 행위자의 승리로 복지국가가 나타난다고 주장하고, 후자의 경우 주로 미국을 무대로 정치제도(political institution)와 초기의 제도발전이야말로 제도발전에서 중요하다⁵⁷⁾고 주장한다(Gi

ngrich, 2015: 70,71).⁵⁸⁾

그러나 이후 1990년대에 들어 정치경제가 바뀌었으므로 이러한 설명도 시련을 겪었다. 즉, 새로운 우파와 새로운 좌파가 나타났고, 공적연금과 실업보험이 축소했고, 민영화가 진행되었고, 그리고 체제 차이를 불문하고 가족급여가 증가했다. 이때 권력자원론의 대표자 발테르 코르피(Walter Korpi)와 요아힘 팔메(Joakim Palme)는 “노조와 좌파정당의 권력자원이 재정긴축(austerity)의 시대에 역시 중요한 역할을 수행하고 있다”고 주장했으나(Korpi and Palme, 2003), “좌파가 약해진 나라에서 왜 복지국가가 지속하고 있는 것인가?”, “강력한 좌파가 존재하는 나라에서 왜 근본적 개혁이 발생한 것인가?”라는 반론을 받았다(Gingrich, 2015: 83). 이때 혼란을 정리한 것이 폴 피어슨이다. 폴 피어슨(Pierson, 1996)은 노동시장에서 발생하는 계급의 이익이 아니라 ‘제도를 바꾸는 비용’으로 복지국가의 변천을 설명해 주목을 받았다(Gingrich, 2015: 83). 권력자원론은 주로 발테르 코르피의 저작(Korpi, 1983)을 통해서 “좌파정권과 노조가 사회정책을 확대시킨다”는 주장을 펴뜨렸으나, 이러한 편파성(partisan)의 논리로 복지국가를 설명하는 접근방법은 점차 어려움에 부딪히기 시작했다(Jessoula, Kubisa, Madana, and Zielenska, 2014: 129,130).

더군다나 노조나 좌파정당의 영향력이 낮은 한국과 일본을 분석하는 본 논문의 경우, 전적으로 권력자원론의 논의를 적용하는 것은 타당하지 않다. 또한 이미 제도가 어느 정도 마련되고 성숙해진 지금은 오히려 제도의 특성에 주목하는 역사적 제도주의의 장점이 드러난다(宮本太郎, 1999: 44).

보통 역사적 제도주의를 바탕으로 한 복지국가연구의 핵심은 다음과 같다. 첫째, 입법과정의 절차와 정치구도의 분석이다. 둘째, 그러한 입법과정과 관련된 절차가 이익집단의 행동에 미치는 영향이다. 셋째, ‘과정추적(process tracing)’, ‘장기간에 걸친 분석’, ‘행위자, 행위자들 간의 상호작용, 그리고 이들과 정치적 배경이나 사회경제적 배경의 상호작

57) 예를 들면, 민주화의 타이밍이 상이한 정치적 연대(political coalition)를 생성시킨다고 주장한다.

58) 그러나 권력자원론의 경우 “좌파의 힘으로 복지국가가 발전한다면 왜 우파의 힘으로도 복지국가(예: Bismarckian Germany)가 나타나는가?”는 반론을 받았고, 역사적 제도주의의 경우 “제도가 정치를 만든다면, 무엇이 제도를 만드는 것인가? 결국 제도 속에서 일어나는 정치투쟁인가?”라는 반론을 받았다(Gingrich, 2015: 71).

용 분석' 등을 한 번에 살펴볼 수 있는 분석틀이다. 넷째, '정책피드백', '경로의존', '결정적 전환점', '점진적 변화' 등 인과관계에 대한 이론이다(Lynch and Rhodes, 2016: 422).

2. 신제제도주의 중의 평가

제2차 세계대전 이전까지는 “제도가 있으면 전쟁을 막을 수 있다”는 인식이 지배적이었으나 제2차 세계대전을 거쳐 그러한 인식이 사라졌다(Steinmo, 2008: 119). 이후 정치학자들은 사람을 움직이는 ‘법칙’에 관심을 가졌고, 행동주의와 거대이론(grand theory)⁵⁹⁾이라는 두 가지 이론이 조류를 형성했다. 전자는 “왜 민주주의를 누리는 나라가 있는 반면에 빈곤이 만연하는 나라가 있는가?”라는 문제에 물질을 분해해서 실험하는 화학분야처럼 대상을 세분화해서 분석하는 과학적 방법으로 접근했고, 후자는 세부적인 부분이나 개별제도를 고려하기보다 현상을 한 마디로 설명하는 거대한 힘(great force)을 찾았다(Steinmo, 2008: 121).

그러나 산으로 내린 빗방울이 어떤 강을 형성하는 원인을 설명할 때 물의 특성이나 지구의 인력뿐만 아니라 지형을 생각하는 것이 유용한 것처럼, 개개인의 행동이나 거대한 힘보다 제도에 주목하는 설명이 인기를 얻었다. 특히 “혁명 전의 제도가 그 나라의 혁명을 규정했다”는 시다 스카치폴의 연구가 큰 반향을 불러일으켰으며, 자세한 변수보다 현실 사례에 주목하는 연구가 늘었다(Skocpol, 1979; Steinmo, 2008: 123).⁶⁰⁾

이후 제도에 주목하는 연구자들이 늘었으며, 그들은 제도가 형성한 행동에 주목하기 시작했다. 변수의 조건이 같은데도 제도에 따라 다른 결과가 나타나는 사례가 연구자들의 관심을 끌었다. 예를 들면, 스벤 스테인모(Sven Steinmo)는 “왜 각국의 복지지출에 차이가 나는 것인가?”라는 연구질문에 “국민의 선호나 정치문화 차이로 인한 것”이라는 가설을 세웠으나, 국민의 태도는 이를 설명할 만한 차이를 보이지 않았다. 즉, 어느 나라의 국민이든 복지지출을 늘려야 한다고 생각하고 있었다. 그래서

59) 마르크스주의(Marxist), 구조기능주의(Structural Functionalist), 시스템이론(System Theorist), 근대화이론(Modernization Theorist), 합리적 선택이론(Rational Choice Theorist) 등이다.

60) 밝혀지고 나서는 당연한 일이지만, 국가를 연구하는 미국 사회학자들을 상당히 놀라게 한 발견이었다(Steinmo, 2008: 123).

그는 국가예산시스템의 차이라고 생각해서 각국의 국가예산시스템을 고려했으나 이것 또한 설명력을 보이지 않았다. 스웨덴의 조세시스템은 빈곤층이나 노동자계급에 상대적으로 큰 부담을 지우고 있었고, 미국이 오히려 진보적(progressive) 조세시스템을 갖추고 있었다. 결국 그는 스웨덴과 미국의 차이를 ‘조합주의적 정책결정방식(스웨덴)’과 ‘파편적이고 다원주의적 정책결정방식(미국)’의 차이라고 설명했다(Steinmo, 1993; Steinmo, 2008: 124,125). 즉, 이러한 제도분석은 어떤 논의나 방법론을 제시한다기보다, 현실에서 나타나는 연구질문을 설정하고, 제도구조가 정치적 성과나 정치적 선호를 생성하는 과정을 분석하는 것이다.

즉, 행동주의나 거대이론이 많은 국가에 폭넓게 적용할 수 있는 개념과 변수를 추구하는 접근방법을 제시하여 다양한 국가들의 공통점을 강조하였지만, 이들은 개인과 집단의 특성, 태도, 행동이나 거대한 힘에 초점을 맞추는 나머지 행동의 ‘장(arena. 즉, 제도)’을 간과하였다. 그래서 각국의 다양성을 설명할 수 없었다. 역사적 제도주의를 비롯한 신제도주의는 이러한 다양성을 설명하는 이론으로서 등장하였고, 행동주의자들과 이론적 관심을 공유하면서 제도가 사회현상을 제약하고 형성하는 기제로 국가 간 차이를 설명하려고 하였다(Thelen and Steinmo, 1992: 5).

제도에 주목하는 ‘신제도주의’ 학파는 역사적 제도주의(historical institutionalism), 합리적 선택 제도주의(rational choice institutionalism), 그리고 사회학적 제도주의(sociological institutionalism)의 세 개 학파로 구분된다(Hall and Taylor, 1996: 936). 이중, 역사적 제도주의는 과거를 재생산하는 ‘정책피드백’의 논의나 ‘경로의존성’의 개념을 발전시켜왔다.

피터 홀(Peter Hall)과 로즈마리 테일러(Rosemary Taylor)의 연구에 의하면 세 학파 모두 장단점이 있으며 각각의 특징은 다음과 같다.

첫째, 합리적 선택 제도주의는 행위자들을 “합리적으로 이익을 극대화하는 사람”이라고 보고, 제도를 각 행위자들의 이익을 극대화하기 위한 합의이자 균형점이라고 가정한다. 따라서 주위에 사람이 없는데 적신호를 무시하지 않는 인간의 비효율적인 행동을 설명하지 못하고, 행위자들에게 그다지 효과적이지 않는 제도가 지속하는 이유를 설명하지 못한다(Hall and Taylor, 1996: 951,952). 합리적 선택 제도주의는 게임이론

의 발전에 기여했으며, 인간의 이성적인 행동을 가정하여 모델을 설계하고 연역적으로 각 행위자의 행동의 균형점을 찾는 접근방법이다(Hall and Taylor, 1996: 951). 또한 현실의 제도는 유리한 처지에 있는 소수의 행위자들에게 이익을 주는 것일 수 있는데, 합리적 선택 제도주의는 제도를 모든 사람의 이익을 최대화하는 균형점이라고 보는 점에서 비현실적이다(Hall and Taylor, 1996: 952,953). 합리적 선택 제도주의는 비교적 동등한 처지에서 규칙을 따라서 행동하는 행위자들만 있는 사례에서 설명력을 보인다(Hall and Taylor, 1996: 953)

둘째, 사회학적 제도주의는 자신의 이익을 극대화하는 개인을 가정하는 합리적 선택주의와 달리 규범을 따라 행동하거나 타인을 모범 삼아 행동하는 개인을 가정한다. 따라서 주위에 사람이 없는데도 적신호를 무시하지 않는 인간의 비효율적인 행동을 설명할 수 있고, 자기 나라에 맞는 제도인지를 검토하기도 전에 다른 나라의 제도를 따라하는 사례를 잘 설명한다(Hall and Taylor, 1996: 951,954). 그러나 규범이나 모방에 주목할 뿐 실제 제도 도입과정에서 나타나는 행위자들 간의 정치적 투쟁을 도외시하고, 아무 장벽 없이 제도를 도입하는 것처럼 보고 있다(Hall and Taylor, 1996: 954).

셋째로, 역사적 제도주의 역시 자신의 이익을 극대화하는 개인을 가정하는 합리적 선택주의와 달리 자기이익에 직접적으로 관련이 없더라도 사회적 규칙을 따르는 개인을 가정한다(Thelen and Steinmo, 1992: 7). 역사적 제도주의는 제도를 만드는 행위자에 주목하는 점에서 합리적 선택 제도주의와 비슷하지만, 기존 제도로 인한 권력분포의 불균형이 존재한다고 가정하는 점에서 합리적 선택 제도주의와 다르다(Hall and Taylor, 1996: 954). 역사적 제도주의는 기존 제도에 주목하기 때문에 ‘경로의존’이라는 개념을 언급한다. 합리적 선택주의는 모델을 설계하고 연역적으로 행위자들의 균형점으로서의 제도를 설명하는 반면, 역사적 제도주의는 행위자의 실제 역사적 행동으로 제도의 변천을 설명한다(Hall and Taylor, 1996: 954). 합리적 선택 제도주의처럼 행위자의 이성적 행동과 그들이 취할 전략을 가정한 모델을 설계해서 연역법으로 행위자들의 균형점을 찾으면 균형점이 복수로 나타날 수 있으나, 합리적 선택 제도주의는 그 중 특정한 결과가 나타난 이유를 설명하지 못한다. 그러나 역사적 제도주의는 실제로 발생한 사건의 정보를 활용하여 귀납적으로

결과를 설명하기 때문에 다른 결과가 나타나지 않았던 이유를 설명할 수 있다(Hall and Taylor, 1996: 954,955). 다만 역사적 제도주의의 단점은 귀납법으로 설명하기 때문에, 그 설명을 일반화하는데 시간이 걸린다는 점이다(Hall and Taylor, 1996: 955).

이와 같이 세 개 학파는 제도에 주목한다는 공통점을 제외하면 다른 목적을 가진, 다른 접근방법이다. 이중 합리적 선택제도주의와 역사적 제도주의는 행위자의 행동을 분석의 기본단위로 하는 점에서 비슷하지만, 그 접근방법과 연구목적은 상당히 다르다. 특히 합리적 선택 제도주의가 행위자의 합리적 전략과 행동에 대한 이론적 예측을 바탕으로 행위자의 행동과 그 정치적 성과의 관계를 수리적으로 추정(예: 게임이론)하는 반면, 역사적 제도주의는 행위자의 실제 행동(예: 관료나 정치인의 증언)을 자료로 실제로 이루어진 선택을 서술하는 점에서 차이가 난다. 전자는 합리적 행위자의 행동에 대한 가설을 세우고 설명력이 높은 모델을 개발하는 연역법적 접근방법을 취하고, 후자는 실제 인간행동에 대한 정보를 모우고 사실을 밝혀내는 귀납법적 접근방법을 취하는 것이다. 전자가 인간의 행동을 합리적이라고 가정하는 반면, 후자가 인간의 행동을 비합리적일 수 있다고 가정하는 점에서 서로 충돌하는 부분도 있으나 완전히 경합하는 논의는 아니다.

본 논문은 한국과 일본의 공공부조제도 변천과정을 설명하는 실제 원인을 찾는 논문이므로 세 가지 접근 중 역사적 제도주의의 접근방법을 채택한다. 역사적 제도주의는 한국과 일본의 제도 생성과 변화를 설명하는 데 좋은 접근방법이지만, 정보량이나 관점에 따라 주관적 해석이 우려되므로 신중한 자료수집과 비판적 사고로 주관적 해석의 단점을 최소화하고자 한다.

제4절 선행연구 검토

마지막으로 공공부조제도의 변화를 분석할 때 유의해야 할 점을 확인하면서 한국과 일본의 선행연구를 확인하고자 한다. 특히 공공부조제도의 경우 이익집단이나 좌파정당의 역할이 중요하다. 이익집단, 좌파정당과 공공부조제도의 관계에 대한 이론적 논의를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 공공부조제도의 경우 당사자가 취약하므로 이익집단의 활동이

약하다. 공공부조제도의 당사자의 경우 경제력이 약해서 운동에 투입할 여력이 없고, 속성이 다양해서 연대하기 힘들고, 탈수급을 할 수 있으므로 지속적인 활동을 기대하기 어렵다(Natili, 2018: 117).

둘째, 정치인 입장에서 보면, 당사자들이 비교적 소수이고 취약하므로 공공부조제도를 도입하거나 확장할 명확한 동기가 없다(Natili, 2018: 117). 그럼에도 불구하고 공공부조제도는 최소한의 생활수준을 보장하는, 생명에 직결하는 제도이므로 쉽게 삭감할 수는 없으며, 우파이든 좌파이든 “공공부조제도는 없어도 된다”고 생각하지는 않는다(Natili, 2018: 118). 즉, 공공부조제도는 우파와 좌파의 정치적 선호가 명확히 갈리는 제도가 아니다. 좌파가 “다른 사회보험을 소홀히 해서 공공부조제도로 소극적으로 다루고자 하고 있다”고 비판할 수 있고, 우파가 “비교적 저렴한 대안”이라고 생각해서 공공부조제도를 추진할 수도 있다(Jessoula, Kubisa, Madana, and Zielenska, 2014: 130). 좌파가 공공부조제도를 추진한다는 의견, 좌파는 노동자를 보호할 뿐 공공부조제도를 옹호하지 않는다는 의견, 좌파는 공공부조제도를 우선하지는 않지만 공공부조제도를 개선할 수 있다는 의견 등 다양하다(Noël, 2018: 6,7).

셋째, 노동자는 공공부조제도를 지지할 수도 있고, 지지하지 않을 수도 있다. 즉, 노동조합은 공공부조제도를 확충할 바에야 사회보험에 재정을 투입하라고 주장할 수 있다(Jessoula, Kubisa, Madana, and Zielenska, 2014: 130; Natili, 2018: 118). 그러나 비정규직 노동자들은 자산조사방식의 현금급여를 지지할 수 있으므로 각국에서 비정규직이나 저임금노동자가 늘어나면 공공부조제도에 대한 지지도도 바뀔 수 있다(Jessoula, Kubisa, Madana, and Zielenska, 2014: 130). 한편으로 노동조합이 공공부조제도를 우선하지 않아도 시민단체가 공공부조제도를 옹호한다는 의견도 있다(Noël, 2018: 6).

넷째, 공공부조제도는 세금을 재원으로 하는 제도이므로 지역 간의 빈부격차가 클 경우 부유한 지역은 공공부조제도 도입이나 확장에 반대할 수도 있다. 사실 이탈리아의 경우 부유한 북부지방을 정치기반으로 하는 정당이 공공부조제도에 반대해서 공공부조제도를 중지시켰다(Jessoula, Kubisa, Madana, and Zielenska, 2014: 140). 또한 공공부조제도는 세금을 재원으로 하는 제도이므로 재무부의 개입을 직접적으로 받을 수 있다.

다섯째, 공공부조제도 역시 고착효과(전환비용)가 작동하기 때문에, 쉽게 삭감할 수는 없다. 예컨대 스웨덴은 실업보험과 상병보험을 삭감했으나 공공부조제도를 삭감하지는 않았는데, 그 이유 중의 하나는 스웨덴에서 공공부조제도를 개혁하려면 전달체계 개혁의 막대한 비용이 들기 때문이다(Angelin, Johansson, and Koch: 2014: 175).

여섯째, 기본적으로 공공부조제도와 같은 자산조사프로그램이 재정긴축의 시대에 직면하는 문제에 대해서는 아직 깊은 논의가 없고, 공공부조제도를 확장할 정부의 동기에 대한 논의도 명확하지 않다(Natili, 2018: 117).

하지만, 공공부조 개혁은 다른 복지개혁에 비해 이해관계의 충돌이 가장 약한 제도이라는 점에서 정부는 복지축소기에 힘겨운 연금개혁이나 건강보험개혁을 미루고 공공부조제도를 공격할 공산도 크다. 위와 같이 공공부조제도는 이익집단, 당파정치, 국민의 지지의 설명력이 명확하지 않으므로 그만큼 역사에 의거해 실제 변화를 관찰하는 접근방법이 필요하다.

한국과 일본의 공공부조제도 정책과정에 대한 연구를 살펴보면, 한국의 경우 ‘국민기초생활보장법’ 제정과정을 본격적으로 분석한 연구가 있으나(안병영, 2000; 박윤영, 2001; 김영순, 2005; 문진영, 2008; 김영순·권순미, 2008).⁶¹⁾ 일본의 경우 대부분 동향 소개 수준이다.⁶²⁾

한국의 경우 ‘국민기초생활보장법’ 제정과정의 행위자, 행위자들 간의 상호작용, 그리고 쟁점을 분석하고 시민활동의 증가, 관료정치의 갈등, 경제부처의 전략, 그리고 대통령의 영향력을 중요한 요인으로 지적한 연구가 주목을 모았다(안병영, 2000; 문진영, 2008). 그리고 Kingdon(1984)의 ‘정책의 창’ 모델을 적용시켜 ‘국민기초생활보장법’ 제정의 타이밍에 주목한 연구, 즉 시민단체나 대통령의 영향력이나 외환위기의 충격뿐만 아니라 시민단체가 정책대안을 미리 준비하고 있었던 점에 주목해 각각의 흐름이 합류했을 때 ‘국민기초생활보장법’ 제정이 이루어진 사실에 주목한 연구가 나타나기도 했다(박윤영, 2001). 한편으로 시민활동의 영

61) 한국 ‘국민기초생활보장법’ 제정과정은 일본 연구자들의 관심을 끌었다(下村幸仁, 2005; 五石敬路, 2013). 한국 연구자가 이를 일본어로 소개하기도 했다(キム・スヒョン, 1999; 金明中, 2004).

62) 여기서 1990년대 이후의 ‘생활보호법’ 개정 동향에 대한 논문을 모두 열거할 수는 없으나, 예를 들면 清水浩一(1996), 杉村宏(2003), 平野方紹(2003), 駒村康平(2007), 布川日佐史(2013), 笠木映里(2015), 岩永理恵(2015) 등이 있다.

향력을 인정하면서도 특히 ‘국민기초생활보장법’ 제정과정 후반의 시행령 및 시행규칙 제정과정에서 기획예산처를 비롯한 경제부처의 관료정치가 예전보다 강력히 작동해 근본적 변화를 일정 정도 억제했다는 연구(김영순, 2005), 정책결정과정에 깊이 개입하는 관료들의 정책전문성보다 초점을 맞추는 연구(윤길연·최재훈, 2015), 인터뷰를 실시해 이러한 ‘국민기초생활보장법’ 제정과정을 신중히 검토한 연구(김영순·권순미, 2008)가 있다. 그 외에 ‘국민기초생활보장법’ 제정과정에서 시민단체는 부양의무자를 폐지하려고 했으나 시행령 제정단계에서 폐지에 반대하는 기획예산처가 오히려 부양의무자 기준을 구체화한 점에 주목한 연구도 있다(허용창, 2017). 이와 같이 한국 ‘국민기초생활보장법’ 제정과정은 많은 연구자의 관심을 끌었고, 본격적이고 심층적인 분석이 이루어진 것으로 보인다.

반면, 일본의 경우, 1980년대까지의 연구를 제외하면, ‘생활보호법’의 동향과 쟁점을 소개하는 수준의 연구가 대부분이다. 일본의 ‘생활보호법’은 1946년 제정과정부터 1970년까지 역동적인 정책결정과정을 보였기 때문에, 1970년대까지의 ‘생활보호법’을 분석한 연구는 상대적으로 풍부하지만(小山進次郎, 1950; 小山進次郎, 1951; 厚生省, 1981b; 副田義也, 2014; 菅沼隆·土田武史·岩永理恵·田中聡一郎, 2018), 2000년대 이후에 대한 연구가 부족하다. 시민단체가 의제설정, 대안제시, 정책결정까지 참여한 드문 사례인 한국 ‘국민기초생활보장법’ 제정과정과 달리, 일본 ‘생활보호법’의 2000년대 이후 개정과정은 그만큼 눈에 띄는 과정이 아니었기 때문이다. 여기서 일본 ‘생활보호법’의 동향을 설명한 논문을 모두 소개할 수는 없지만, 엄격한 자산조사를 비롯한 선별작업이 ‘생활보호법’의 낙인효과를 키우고 제도의 발전을 막았다는 연구(清水浩一, 1996), 자립지원과 ‘생활보호법’의 통합 여부에 대한 연구가 있었다(杉村宏, 2003). 그리고 근로빈곤층의 규모를 추정하는 동시에 “안이하게 신청자에게 ‘생활보호법’을 적용해 도덕적 해이를 유발하고 있다”고 지자체를 비판하는 재무성, 인구고령화에 따른 재정난으로 생활보호 급여 삭감과 수급규모 축소에 관심을 보이는 후생노동성, ‘새로운 안전망검토회(新たなセーフティーネット検討会)’를 조직해 근로능력가구에 대한 생활보호를 최대 5년으로 제한하자고 제안한 지자체 수장들(전국지사회·전국시장회)⁶³⁾ 등 ‘생활보호법’을 둘러싼 주요행위자의 입장에 언급한 논문

(駒村康平, 2007: 56,57)이 발표되었다. 또한 2000년대에 이루어진 ‘생활보호법’의 세 가지 논의⁶⁴⁾를 정리한 연구(笠木映里, 2015: 378,379), 생활보호문제대책전국회의(生活保護問題対策全国会議), 일본변호사연합회(日本弁護士連合会), 반빈곤네트워크(反貧困ネットワーク), 연구자모임 등 2013년 ‘생활보호법’ 개정을 견제하는 집단이 많은 점을 지적한 연구(岩永理恵, 2015: 28) 등이 있다. 하지만 일본에서는 “국회나 전문위원회에서 무엇을 논의하고 무엇이 이루어졌는가?”, “언론에서 무엇을 보도하고 무엇이 바뀌었는가?”, 그리고 “제도 개혁으로 현상이 어떻게 바뀌었는가?”를 밝히는 연구는 아직 없다(岩永理恵, 2015: 30). 한국의 ‘국민기초생활보장법’ 제정과정 연구만큼 정책결정과정의 참여자나 참여자 간의 상호작용을 체계적으로 분석한 연구도 보이지 않는다.

그리고 한국과 일본의 공공부조제도를 비교하는 노력은 드물었다.⁶⁵⁾ 한국과 일본의 연구자들은 해외의 사회정책을 파악하고 그 동향을 수시로 소개하는 노력을 거듭했으나, 한국과 일본의 국가비교를 주목적으로 하는 비교연구는 거의 없었다. 일본 연구자들은 일본의 사회보장제도를 “유럽이나 미국과 비교할 수 없을 정도로 미흡한 제도”라고 생각해왔기 때문에, 한일비교는커녕 서양과 일본의 비교분석조차 堀橋孝文(1997)가 처음이었던 것이다(大沢真理, 2004: 9). 아시아국가의 사회복지를 다루었던 연구로 싱가포르와 홍콩에서 복지가 발전하지 않았던 이유를 분석한 下平好博(1987)의 연구처럼, 오히려 동아시아의 개발주의에 관심을 가지는 연구자가 아시아의 기업복지와 사회보장제도의 분석에 기여해왔다(末廣昭, 1998; 末廣昭, 2009; 大沢真理, 2004: 17,18). 대체로 동아시아의 사회복지를 비교하는 연구는 저조했으며, 2000년대 이후에 나타난 동아시아 사회복지의 연구들은 각국의 과제를 지적하고 잠정적인 전망을 제시하는 수준이었다(上村泰裕, 2004: 26,27).

한국과 일본의 복지제도를 비교하는 분위기가 본격적으로 나타난 것은 2000년 이후이다. 한국과 일본의 사회복지학자가 2002년 12월의 준비모

63) 新たなセーフティーネット検討会(2006)이다.

64) 첫째로 후생노동성의 ‘생활보호제도의 방향에 관한 전문위원회(生活保護制度のあり方に関する専門委員会)’의 2004년 보고서로부터 출발한 자립지원프로그램 도입의 논의, 둘째로 부정수급문제로부터 출발한 수급 단속의 논의, 셋째로 근로연령층의 증가로부터 출발한 근로빈곤층을 위한 소득보장의 논의이다.

65) 한국 연구자가 일본 공공부조제도를 소개하거나 일본 연구자가 한국 공공부조제도를 소개하는 논문은 많지만, 여기서는 그 소개를 생략한다.

임을 거쳐 2005년에 한국과 일본의 복지연구자들을 집필자로 하는 武川正吾·金淵明(2005)을 출간했다. 그 연구의 내용은 서로 자기 나라의 사례를 소개하는 수준이었으나 한국과 일본을 비교하는 토대가 생겼다고 볼 수 있다(武川正吾, 2006: ii). 여기서 중요한 것은 한국이 공적 연금, 건강보험, 그리고 범주조건 없는 공공부조제도까지 마련한 시점이 1999년이었던 점이다. 이때 한국의 복지제도와 일본의 복지제도를 비교할 수 있는 재료가 겨우 나타난 것이다. 사실 최근에는 위의 연구네트워크 외에도 다양한 교류가 이루어지고 있다. 한국사회정책학회와 일본사회정책학회, 한국사회복지학회와 일본사회복지학회의 학술교류가 지속적으로 이루어지고 있을 뿐 아니라, 공공부조제도의 경우 한국보건사회연구원의 연구원과 일본 학자의 연구교류로 지속적인 연구교류가 이루어지고 있다.

한국과 일본의 공공부조제도를 서로 소개하는 수준의 논문을 제외하면 지금까지 일본 공공부조 전달체계를 살펴보면서 곳곳에서 한국 공공부조제도와 일본 공공부조제도의 차이를 비교한 연구(이현주, 2006), 한국과 일본의 실업률, 고용보험 수급률, 빈곤율, 공공부조 수급자에 차지하는 근로능력자 비율 등 양적 측면을 비교한 연구(고이시노리미치, 2011), 일본 공공부조제도의 변천과 관련지표를 살펴보고 한국 공공부조제도와 차이를 예리하게 지적한 연구(노대명·이현주·임완섭·전지현·김근혜·박광준·고이시노리미치·Finn·Lunt·Hudson, 2014) 등을 찾을 수 있다. 이러한 연구들은 집중적인 비교분석을 주목적으로 한 것은 아니었으나, 지속적으로 한국과 일본을 비교할 때 주목해야 할 측면을 지적해왔다.⁶⁶⁾

66) 이혜원·이영환·정원오(1998)는 미군정 시기의 정책이 이후의 한국과 일본의 빈곤정책을 규정한 양상을 비교적 명확한 틀로 분석하였지만 본 연구와는 연구 대상과 시기가 다르다.

제3장 분석방법

제1절 비교역사분석

1. 개요

비교역사분석은 2개 이상의 과정(sequences)을 기술, 분석, 비교하여 귀납적으로 타당한 추론을 도출하는 방법이다.⁶⁷⁾ 비교역사분석은 주로 정치학에서 민주화(democratization), 혁명(revolutions), 근대화(modernization), 세계화(globalization), 사회동원화(social mobilization), 민영화(privatization), 노동유연화(flexibilization of labor), 탈중앙화(decentralization), 규제화(regulation), 전쟁과 분쟁(war and conflict), 평화체제 구축(peace building) 등 역사적 과정을 분석하는 분석방법으로 발전해왔으며, 이후 복지국가 비교분석의 틀로도 주목을 받고 있다(Pierson, 1994; Huber and Stephens, 2010; Falletti and Mahoney, 2015: 214; Bengtsson and Ruonavaara, 2017: 47).

보통 비교역사분석은 “(복수의 사례에서) 왜 상이한 결과가 나타났는가?”⁶⁸⁾, 그리고 “(복수의 사례에서) 어떻게 그러한 과정이 나타났는가?”라는 질문을 던진다. 그럼으로써 어떤 과정(예: 스웨덴의 최저임금제도 형성과정)과 다른 어떤 과정(예: 미국의 최저임금제도 형성과정)을 비교하여⁶⁹⁾ 그 차이점과 공통점을 설명하는 원인(예: 스웨덴과 미국의 최저임금제도 차이를 설명하는 원인)을 찾는 것이다. 즉, 과정(예: 최저임금제도 형성과정)을 구성한 복수의 사건(event, 예: 근로자들의 운동, 경영자집단의 반대, 노사정 합의)과 그러한 사건들의 집합으로 나타난 결

67) 이러한 방법론은 “통계적 증거나 실험적 증거를 제시하기 어려운 분야에서 쓰이는 방법론”이다(Ruzzene, 2014: 362).

68) “왜 동일한 결과가 나타났는가?”라는 질문을 세울 수도 있다.

69) 역사적으로 한 번만 발생한 ‘과정’과 그 결과는 다른 사례와 비교할 수 없을 정도로 독특하다. 따라서 다른 사례와 비교한다는 것은 불가능하다는 극단적인 주장도 있다(Beach and Pedersen, 2013: 28). 따라서 비교역사분석은 마틴 루터 킹 주니어의 암살(the assassination of Martin Luther King Jr.)을 암살(an assassination), 대공황(the Great Depression)을 불경기(a depression), 제1차 세계전쟁(World War I)을 전쟁(a war), 1973년의 칠레의 쿠데타(1973 military coup in Chile)를 군사쿠데타(a military coup)로 일반화하고 다른 사례와 비교하는 것이다. 즉 어떤 과정을 추상화하고 분석한다(Falletti and Mahoney, 2015: 213).

과(예: 스웨덴의 최저임금제도 형성과정과 미국의 최저임금제도 형성과정)를 비교하고, 차이점과 공통점에 주목하여 결과 차이를 설명하는 원인(예: 최저임금제도의 차이를 설명하는 원인)을 찾는 것이다. 이와 같이 과정을 추적하고 비교하는 방법론을 비교과정추적(comparative process tracing)이라 부르기도 한다(Bengtsson and Ruonavaara, 2017: 47).

여기서 비교역사분석의 특징을 간단하게 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사건에 주목한다는 점이다. 어떤 정치적 결과나 사회적 결과를 산출한 과정을 추적하여 그 과정을 구성한 사건들을 누락 없이 파악하는 점이다. 즉, 자세히 과정을 살펴보고, 그 과정을 구성한 중요한 사건을 분석에서 빠뜨리지 않도록 하는 것이다. 이 때 비교역사분석의 기본분석단위는 사건이다. 사건이 왜 발생한 것인지, 그리고 사건이 어떻게 발생한 것인지를 행위자(actors)의 행동, 행위자 간의 관계, 그리고 정치·경제·사회의 맥락(contextual factors)의 상호작용으로 설명하는 것이다(Bengtsson and Ruonavaara, 2017: 46).

둘째, 어떤 사례와 다른 어떤 사례를 비교하여 “왜 어떤 사례에서 그러한 과정이 나타났고, 다른 사례에서는 그러한 과정이 나타나지 않았는가?”라는 질문을 세우는 점이다. 혹은 기존의 이론에 비추어서 “왜 이 사례에서는 기존 이론에 어긋나는 과정이 나타났는가?”라는 질문을 던지기도 한다. 다른 사실이나 상식에 어긋나는 결과가 발생한 점에 주목하여 질문을 던지고 이를 설명하는 원인을 탐색하는 것이다(Bengtsson and Ruonavaara, 2017: 58).⁷⁰⁾

셋째, 기본적으로 J. S. Mill의 공통점-차이점 분석(method of agreement and method of difference)을 이용하는 점이다⁷¹⁾(Falletti and Mahoney, 2015: 225). 즉, 두 개 이상의 사례를 비교하여 유사한 결과를 발생시킨 공통적 원인을 탐색하거나, 상이한 결과를 발생시킨 차이를 탐

70) 반사실적 사고로 연구질문을 세운다. 반사실적 분석(counterfactual analysis)이라 불린다.

71) 공통점분석이란 같은 결과를 나타낸 사례끼리 비교하고 두 개 사례의 공통점으로부터 원인을 찾는 방법이다. 차이점분석이란 어떤 결과가 나타난 사례와 그러한 결과가 나타나지 않았던 사례를 비교하고 두 개 사례의 차이점으로부터 원인을 찾는 방법이다. 공통점-차이점 분석과 함께 질적 비교분석(Qualitative Comparative Analysis)이나 계량분석을 적용하고 설명력을 높이는 방법도 있으나 그럴 경우 분석대상 수를 늘려야 하므로 소수 사례에 집중하는 심층분석을 포기하게 된다(Falletti and Mahoney, 2015: 226).

색하는 것이다. 사건의 구성이 비슷했다는 사실이 발견돼서 유사한 결과가 나타난 이유가 설명될 수가 있고, 반대로 사건의 구성이 달랐다는 사실이 발견돼서 다른 결과가 나타난 이유가 설명될 수도 있다. 특히 비교역사분석은 사건의 구성, 기간, 속도, 순서뿐만 아니라 사건의 정치·경제·사회의 맥락까지 종합적으로 고려하여 인과관계를 설명하는 점이 특징적이다(Falleti and Mahoney, 2015: 215,216). 사건의 구성, 순서, 속도가 비슷함에도 불구하고 정치·경제·사회의 맥락 차이로 다른 결과가 나타날 수가 있고, 반대로 사건의 구성, 순서, 속도가 달라도 비슷한 결과가 나타났다는 사실을 발견할 수도 있기 때문이다.⁷²⁾ 특히 역사적 사건들의 순서, 기간, 속도가 결과에 얼마나 중요했는지를 검토하는 점, 그리고 사건들을 시간적·공간적 맥락을 고려해서 검토하는 점이 특징이다.

넷째, 역사적 제도주의 연구자들은 원인을 필요조건(그 것이 없었더라면 결과가 발생하지 않았던 조건)이나 충분조건(원인이 어떤 조건과 결합했을 때 결과가 나타남)을 통해서 검증한다. 예를 들면 “심각한 민족분열(severe ethnic division)이 존재하면 대학살(genocide)이 발생할 수 있다. 심각한 민족분열이 존재하지 않으면 대학살이 발생하지 않는다”고 할 때 심각한 민족분열은 대학살의 필요조건이다(Mahoney, Mohamedali, Nguyen, 2016: 72). “소작농의 반항(peasant revolt)과 국가의 붕괴(state break down)가 동시에 일어나면 사회혁명이 발생한다”고 할 때 소작농의 반항과 국가의 붕괴는 사회혁명의 충분조건이 된다(Mahoney, Mohamedali, Nguyen, 2016: 74).

전체적으로 보면 비교역사분석은 장기간에 걸쳐 나타난 과정을 비교하고 인과관계에 대한 추론을 세우고, 서술형식으로 이론과 사실의 관계를 파악하는 분석이다. 비교역사분석에서 사건이나 과정의 패턴을 파악하기 위해 활용하는 자료는 인쇄물, 인터뷰, 거시적 변수 등 다양하다.⁷³⁾ 분석자는 이러한 자료들을 통해 사건이나 행위자에 대한 자세한 정보를 얻

72) 예를 들면 모니카 프라사드(Monica Prasad)는 공공에 의한 복지제도를 발전시킨 유럽과 공공에 의한 복지를 발전시키지 않았던 미국을 설명할 때 차이점 분석을 사용했다. 즉, 유럽의 경우 경기가 불안정해서 사회복지를 구축해야 했으나, 미국의 경우 19세기 후반부터 20세기 전반까지 경기가 좋아서 사회복지를 구축하지 않아도 되었다고 설명한 것이다(Prasad, 2012; Falleti and Mahoney, 2015: 226).

73) 이러한 자료들은 역사적 자료이므로 각 사례(국가)에 대한 데이터를 일관된 형식으로 제공하는 자료가 아니다. 이러한 자료들은 공통적이고 정확한 코딩규칙(coding rule)에 따라 작성된 자료가 아니므로 양적 연구에서 활용하기가 어렵다.

어 기존의 가설을 검증하거나 인과관계에 대한 일반적 해석을 극복하는 새로운 주장을 제시한다(Lieberman, 2015: 250). 양적 분석에서 같은 형식으로 수집한 데이터에 대한 통계분석으로 인과관계에 대한 추론을 도출하는 것과는 대조적이다(Lieberman, 2015: 244).⁷⁴⁾

또한 비교역사분석의 연구방법은 어떤 명확한 방법론이라기보다 다양한 방법론의 군(family)으로, 보통 ‘결정적 전환점(critical juncture)’, ‘점진적 변화(gradual change)’, ‘경로의존(path dependence)’ 등 이론적 논의를 바탕으로⁷⁵⁾ ‘정치적 중요사건(political focal points)’, ‘정책피드백’과 같은 사회메커니즘⁷⁶⁾, ‘시대구분(periodization)’⁷⁷⁾을 파악하면서 분석한다(Mahoney, Mohamedali, Nguyen, 2016: 71-72; Bengtsson and Ruonavaara, 2017: 44-46).

본 연구는 이와 같은 비교역사분석으로 한국의 공공부조제도 변천과정과 일본의 공공부조제도 변천과정을 비교하고자 한다. 즉, 한국과 일본에서 발생한 사건(행위자의 행동, 행위자 간의 상호작용, 정치·경제·사회적 맥락의 결과물)과 과정(사건의 집합)의 특징을 파악하고, 다음으로 그 공통점이나 차이점에 주목한 비교분석을 수행할 것이다.

2. 방법

1) 사건분석

(1) 행위자의 행동

74) 샘플 수가 많은 양적 분석과 샘플 수가 적은 비교역사분석을 함께 수행하는 분석(nested analysis)을 제안하는 연구자도 있다. 샘플 수가 많은 양적 분석의 경우, 어떤 현상에 대해 두 가지 해석이 가능할 때에 어느 해석이 맞는지를 검증할 수 있고, 샘플 수가 적은 비교역사분석 역시 양적 연구의 측정도구(measurement instrument)나 모델선정(model specification)의 타당성을 높일 수 있기 때문이다(Lieberman, 2015: 245). 하지만 두 가지 분석을 함께 수행하는 분석이 어느 하나만 수행하는 분석보다 얻을 것이 많다는 것을 의심하는 주장도 있다(Lieberman, 2015: 252, 253).

75) ‘경로의존’의 개념은 비슷한 사건이 반복적으로 발생하는 ‘과정’이 나타나는 이유에 대해 이론적 설명을 제공해준다. 또한 이 개념은 비슷한 사건이 반복적으로 발생하는 ‘과정’이 어떤 시기에 끊기는 이유에 대해 이론적 설명을 제공한다. 한편으로 ‘경로의존’이나 ‘결정적 전환점’의 논의를 적용하지 않는 비교역사분석도 있다.

76) ‘경로의존’을 생성시킨 메커니즘이다.

77) 어떤 과정을 몇 개 단계로 나누어보는 시각이다.

사건을 파악할 때 첫 번째로 주목할 것이 행위자의 행동이다. 특히 비교역사분석의 핵심 중의 하나는 사건을 발생시킨 행위자들의 동기와 전략을 파악하는 점이다(Lieberman, 2015: 241). 본 연구에서 공공부조제도 확대과정의 행위자란 입법과정에 개입하는 정치인, 관료, 전문가, 그리고 시민단체 활동가들이며, 주로 그들의 행동을 행위자의 행동으로 파악한다.

(2) 행위자 간의 상호작용

사건을 파악할 때 두 번째로 주목할 것이 행위자 간의 상호작용이다. 즉, 입법과정, 국회, 전문위원회, 토론회를 비롯한 곳에서 나타난 행위자 간의 상호작용에 주목한다. 예를 들면 입법기관(예: 국회의원)과 행정기관(예: 관료) 사이에서 생기는 상호작용이나 시민단체와 국회의원 사이에서 발생하는 상호작용이다. 또한 법정에서 일어나는 정부(예: 관료)와 시민단체의 투쟁이나 사법기관(예: 법원)과 행정기관(예: 관료)의 상호작용 역시 행위자 간의 상호작용이라고 할 수 있다. 특히 공공부조제도는 생존권을 위한 제도이므로 법원이 정부를 통제하는 결정을 내릴 수 있다.

(3) 경제, 정치, 사회의 맥락

사건을 파악할 때 세 번째로 주목할 것은 경제, 정치, 사회의 맥락이다. 특히, 대부분의 실험연구들이 배경요인에 대한 검토가 약하지만, 비교역사분석의 장점은 행위자들의 인식이나 행동에 영향을 미친 제도나 배경요인을 고려한다는 점이다(Lieberman, 2015: 258). 예를 들면 단독정권 하의 여당의 행동과 연립정권 하의 여당의 행동은 상이할 수 있고, 갑자기 충격적 경제위기가 발생했을 때의 관료들의 행동과 천천히 장기경기침체에 빠졌을 때의 관료들의 행동은 상이할 수 있으며, 공적 현금 이전의 역사를 가진 나라의 시민단체의 행동과 기부문화를 가진 나라의 시민단체의 행동은 서로 다를 수 있을 것이다. 그러므로 그러한 경제적, 정치적, 그리고 사회적 배경 차이가 행위자의 행동이나 행위자들 간의

상호작용에 어떤 영향을 주었는지를 실제 배경을 고려하면서 검증하면서 서술하는 것이다. 법의 제정, 법의 개정, 혹은 법의 폐지와 같은 사건 역시 이와 같은 정치적, 경제적, 사회적 배경 하에 행위자의 행동, 행위자 간의 상호작용의 결과물로 나타난다.

2) 과정분석

(1) 시대구분

사례를 살펴보고 시대를 구분(periodization)한다. 즉, 제도를 도입기, 제도 확장기, 제도 관리기, 제도 민영화기로 나눈다. 정부의 주택 정책을 예로 들면, 제도 도입기는 “주택시장에 대한 정부개입의 시작”, 확장기는 “주택 공급을 추진한 시기”, 관리기는 “기존 주택들을 관리에 힘을 쓴 시기”, 민영화기는 “정부에 의한 주택규제를 완화한 시기”로 나눌 수 있다(Bengtsson and Ruonavaara, 2017: 57).

제도의 변화과정을 추적하는 분석에서 시대를 구분하는 이유는 “공적 연금 대상에 자영업자를 포함시켰다”거나 “유명무실했던 의료보호를 현실화시켰다” 등 제도의 발전 단계가 있기 때문이고, 그 단계를 명확히 하면 제도 발전의 타이밍을 이해할 수가 있고, 사례 간의 공통점과 차이점을 부각시킬 수 있으며, 제도의 발전 속도 차이를 보여줄 수 있기 때문이다(Bengtsson and Ruonavaara, 2017: 58).

(2) 과정

다음으로 비교역사분석은 개별 사건들로 구성된 하나의 과정을 분석한다. 본 연구는 단지 일어난 사실을 순서대로 기술하는 작업을 넘어, 일어난 사실을 분석하는 작업을 수행한다. 즉, 크게 두 가지 분석을 수행한다. 첫째, 거의 모든 비교역사분석에서 실시하는 것처럼 과정을 파악하는 분석을 수행하고, 둘째, ‘경로의존’, ‘정책피드백’, ‘결정적 전환점’, ‘점진적 변화’ 등 역사적 제도주의의 논의에 기초한 분석을 수행한다.

첫 번째로 과정을 파악할 때는 순서의 논의(ordered sequential argu

ments)나 기간의 논의(paced sequential arguments)로 기본분석을 수행한다(Falleti and Mahoney, 2015: 218; Mahoney, Mohamedali, Nguyen, 2016: 75). 즉, “사건 A가 사건 B의 전에 일어났는가? 후에 일어났는가?”, 그리고 “사건이 얼마나 지속했는가?”에 주목하는 것이다.

순서의 논의란 사건들의 순서나 타이밍의 효과를 부각시키는 것이다. 예를 들면 산업화의 진행(사건 A)은 지주들의 후퇴(사건 B)를 일으키는 동시에 노동자를 비롯한 하위집단의 성장(사건 C)을 촉진시켰고, 한편으로 공장에서 다양한 하위집단들의 단결(사건 D)이 이루어지고, 그것이 의사소통기술의 발달로 전국규모로 확대(사건 D의 강화)했으며, 그러므로 노동조합은 성공적으로 강력한 정치적 요구(사건 E)를 제시할 수 있었고, 결국 민주화(결과 Y)를 일으켰다는 논의를 생각해볼 수 있다. 이 과정의 경우, 만약 사건 B가 사건 E보다 늦게 일어났더라면 민주화가 이루어지지 않았을 수 있다는 점에서 사건의 순서가 중요하다(Rueschemeyer, Stephens, and Stephens, 1992: 271,272; Falleti and Mahoney, 2015: 219에서 재인용). 이와 같이 사건들의 순서나 타이밍에 주목해서 그 과정의 특징을 제시하는 것이다.

기간의 논의란 사건들의 기간의 효과를 부각시키는 논의이다. 예를 들면 멕시코에서 노동자 단결(사건 A)의 기간이 길었고, 그것이 대공황(사건 B) 시기까지 지속했으므로 근본적 노동자정당의 결성(결과 Y)이 성공적으로 이루어졌다는 논의를 생각해볼 수 있다. 이 과정의 경우, 만약 사건 A의 기간이 다른 남미국가처럼 짧았더라면 결과 Y가 이루어지지 않았을 수 있다는 점에서 사건의 기간이 중요하다(Collier and Collier, 1991; Falleti and Mahoney, 2015: 220에서 재인용). 이와 같이 사건들의 기간에 주목해 그 과정의 특징을 제시하는 것이다.

여기서 과정분석의 절차를 정리하면 다음과 같다. 우선 한국과 일본의 공공부조제도 변천과정을 전체적으로 바라보고 한국과 일본의 공공부조제도 발전 시기를 파악하고, 시대구분을 파악한다. 즉 한국과 일본의 공공부조제도 발전 시기를 비교하고, 발전 시기의 차이를 비교한다. 만약 한국과 일본의 공공부조제도 발전 시기에 차이가 있다면 이 단계에서 “왜 한국과 일본의 제도 발전 시기가 다른 것인가?”라는 연구질문이 생길 것이고, 한국과 일본에서 제도 발전이 이루어진 시기의 특징을 파악할 수 있다.

다음으로 한국과 일본에서 제도 발전이 이루어진 시기의 특징을 파악하기 위해, 그리고 한쪽의 공공부조제도가 먼저 발전했고, 다른 한쪽의 공공부조제도가 늦게 발전한 이유를 과정분석으로 탐색한다. 과정분석은 제도 발전을 막았던 요인과 제도 발전을 촉진했던 요인에 주목하는 것으로, 주로 사건(행위자의 행동, 행위자들 간의 상호작용, 행위자들과 배경요인의 상호작용이 결과물)에 주목한다. 즉, 관료, 정치인, 전문가, 시민단체 등 행위자들의 행동, 그들 사이의 상호작용, 그리고 그들과 배경요인(제도적 요인, 사회경제적 요인, 정치적 요인)과의 상호작용에 주목하는 것이다. 예를 들면, 국회의 입법과정(또는 비공식적 정책결정과정)에서 일어난 행위자들 간의 상호작용이나 경제위기에 일어난 행위자들 간의 상호작용에 주목하는 것이다. 이러한 개별 사건들이 형성한 흐름을 전체적으로 부각시키는 것이 과정분석이다. 과정 분석의 핵심은 다음과 같다.

첫째, 그러한 사건을 통해서 나타난 행위자(예: 관료, 정치인, 전문가, 시민단체)들의 특성을 파악하는 작업이다. 정당은 정당마다 선호하는 정책방향이 있을 수 있다. 관료는 장기적인 계획과 전망을 가지고 있다. “공공부조제도의 급여수준이 공적 연금의 급여수준보다 높은 것은 비합리적이다”, “근로연령층은 공공부조급여를 받으면 안 된다”, “국민의 소득수준이 떨어졌으니까 공공부조제도의 급여수준을 낮추어야 한다” 등 각 행위자들의 발언과 행동으로부터 각 행위자의 행동을 파악한다.

둘째, 정치제도나 공공부조제도의 특성 때문에 어떤 정치적 투쟁이 나타났는지를 파악하는 작업과(‘거부점’, ‘정책피드백’, ‘점진적 변화’를 파악하는 작업), 그리고 큰 정치적 변화 또는 큰 사회경제적 변화의 시기에 사건을 둘러싼 맥락이 어떻게 변했고, 그 속에서 행위자들의 행동과 행위자들 간의 상호작용이 어떻게 변했는지를 파악하는 작업(‘결정적 전환점’을 파악하는 작업)이다. 정치제도나 공공부조제도의 특성 때문에, 행위자들의 행동이 제약될 수 있고, 정치적 또는 사회경제적 변화 때문에 행위자들의 행동이 변할 수 있기 때문이다.

예를 들면 정책결정과정에서 패쇄적이면 어떤 행위자들의 개입을 막는 ‘거부점’을 발견할 수 있을지도 모른다. 보험료를 주된 재원으로 하는 사회보험제도와 달리 세금을 재원으로 하는 공공부조제도의 경우 수급자 증가나 높은 급여수준이 일반 근로자들의 불만을 불러일으키고 행위자들

이 위촉하는, 공공부조제도의 특징을 발견할 수 있을지도 모른다. 또한 공공부조제도는 극빈층을 위한 제도이므로 당사자인 수급자가 큰 영향력을 행사하지 못한다는 공공부조제도의 특징을 확인할 수 있을지도 모른다. 한편으로 경제위기에 빠지면 급격히 행위자들의 행동이나 행위자들의 상호작용이 바뀌는 ‘결정적 전환점’을 발견할 수 있을 지도 모른다.

또한 사례를 신중히 분석하면, 최근의 역사적 제도주의에서 언급하는 ‘점진적 변화’(‘표류’, ‘전환’, ‘융화’)를 관찰할 수 있을 지도 모른다. 특히 법 제정 또는 법 개정뿐 아니라 법의 변화를 수반하지 않는 이러한 변화에 주목해야 한국과 일본의 공공부조제도의 변천과정을 전체적으로 파악할 수 있다.

과정추적으로 위와 같은 내용을 확인한 후, 1990년대부터 최근까지의 공공부조제도 확대라는 한국과 일본의 공통적인 변화를 설명하는 인과관계를 추론한다. 또한 1990년대 이후 한국은 공공부조제도를 근본적으로 개혁했으나 일본은 부분적으로 수정했다는 차이를 설명하는 인과관계를 추론한다.

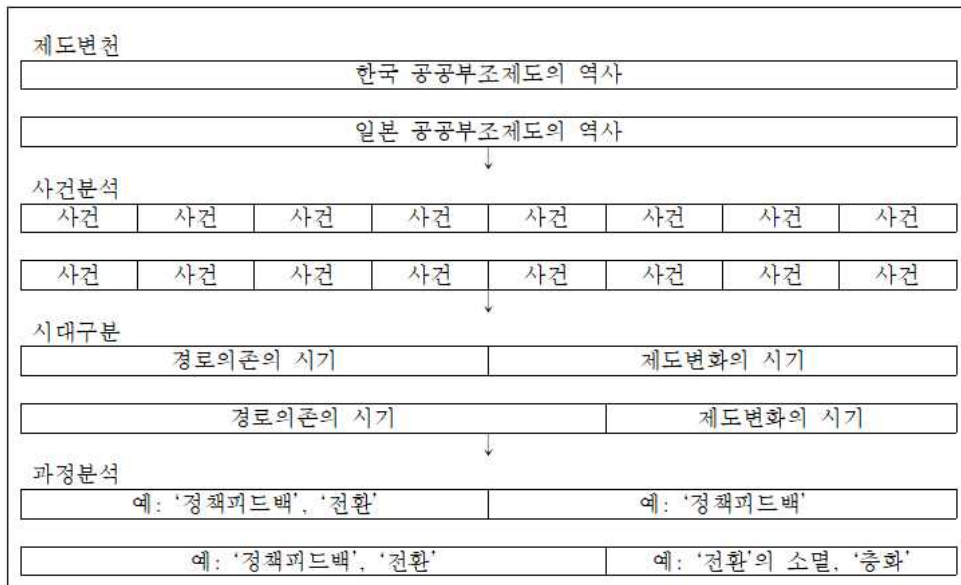


그림1 분석의 흐름

마지막으로 분석에 앞서 ‘제도 확대’를 정의한다. 복지 축소 여부 혹은 복지 확대 여부를 규명하는 연구에서는 “제도 변화를 어느 변수로 측

정할 것인가?”라는 논의가 주된 논란이 되고 있다. (Pierson, 1994: 13, 14; Béland and Powell, 2016: 131). 따라서 제도의 확대를 복지지출의 변화로 판단할 것인지, 수급조건 등 질적 변화로 판단할 것인지를 밝히고자 한다. 만약 이 작업을 소홀히 한다면 복지 확대 혹은 복지 축소의 논의가 혼란에 빠진다.

양적 분석방법에 의한 복지국가 비교분석을 비롯해 복지 확대의 연구는 전통적으로 종속변수로 복지지출의 총합(aggregate expenditure. 이른바 ‘welfare effort’)을 고려했지만, 본 논문은 종속변수로서 ‘복지지출 및 제도의 질적 변화’를 설정하고자 한다. 제도확대를 무엇으로 측정할 것인가에 대해 역사적 제도주의자들도 명확한 함의를 도출하지 못했다. 하지만 대체로 리차드 티트머스(Richard Titmuss)의 ‘잔여적 복지국가’와 ‘제도화된 복지국가’의 구분을 바탕으로 한 폴 피어슨(Paul Pierson)의 연구의 정의가 널리 평가받고 있다(Titmuss, 1974; Pierson, 1994: 15; Béland and Powell, 2016: 131). 양적 다국가 비교연구가 아닌 이상, 현재로는 이것이 최선의 정의일 것이다.

따라서 본 논문도 리차드 티트머스의 전통을 받아들여 ‘잔여적인 복지국가’에 가까워지는 변화를 제도 축소라고 보고 ‘제도화된 복지국가’에 가까워지는 변화를 제도 확대라고 보는 판단할 것이다. 지출의 변화뿐만 아니라 제도의 질적 변화에 주목하는 이유는 지출의 추이만 주목할 경우 단기간의 지출 변화에 지나치게 민감해질 뿐, 제도의 장기적 지출 확대를 낳는 프로그램 변화를 과소평가할 수 있기 때문이다. 특히 공공부조 제도는 경기의 변동에 따라 사람들의 생활이 어려워지면 지출이나 수급률이 저절로 변동하기 때문에, 단순한 지출규모만으로 제도 확대를 판단하는 것은 적절하지 않다. 오히려 수급조건이나 급여수준 등 제도의 질적 측면의 변화에 주목할 필요가 있다. 요컨대 다음과 같은 점에 주목하는 것이다.

첫째, 단기적 지출 증가뿐만 아니라 장기적 지출 증가를 관찰한다. 어떤 제도 변화는 지출을 즉시 증가시킬 수 있고, 다른 어떤 제도 변화는 복지지출을 단계적으로 증가시킬 수 있다. 후자의 경우, 정책의 완전한 효과가 나타날 때까지 시간이 걸린다. 특히 제도의 변화를 신규 수급자부터 적용할 경우, 지출의 증가나 수급자의 증가가 늦게 나타날 수 있다. 또한 정부는 사회지출을 눈에 띄지 않게 삭감하듯이 사회지출을 일

부러 단기간만 눈에 띄게 증가시킬 수도 있기 때문에, 장기간의 지출 변화에 주목할 필요가 있다(Pierson, 1994: 14).

둘째, 제도의 지출뿐만 아니라 제도의 구조도 관찰한다. 복지국가 비교연구는 지출수준의 분석에 주목할 경향이 있다. 하지만 지출수준은 간결하고 계량화할 수 있는 지출 규모를 나타낼 뿐 지출 목적의 차이를 보여주지 않는다(Esping-Andersen, 1990; Pierson, 1994: 14,15; Gingrich, 2015: 74). 즉, 지출 규모는 지출의 목적, 용도, 개입방법 등 질적 차이를 보여주지 않는다. 이 연구는 리처드 티머스가 ‘제도적 복지국가’와 ‘잔여적 복지국가’를 구별한 논의를 고려하여 프로그램의 포괄성, 공공부문의 활용수준, 계급 간 차이의 완화효과, 민간주체 선호도, 시장개입의 수준, 자산조사방식 급여의 선호도 등 제도 기능에 차이를 발생시킬 수 있는 질적 차이에 주목한다(Titmuss, 1974; Pierson, 1994: 15). 예를 들면, 한국은 ‘국민기초생활보장법’을 제정했을 때 공공부조제도 수급조건에서 범주조건을 철폐했다. 만약 수급자가 늘지 않았더라도 이러한 변화를 제도 확대라고 판단하는 것이다.

셋째, 하위 수준의 제도 확대뿐 아니라 상위 수준의 제도 확대를 관찰한다. 제도 확대는 예산의 확보 및 제도 내용의 개선으로 이루어지지만, 제도는 정치제도(예: 대통령제와 의원내각제, 지방분권 수준)를 비롯한 상위 수준의 제도 변화와 맞물려서 이루어진다(Pierson, 1994: 15-17). 앞으로의 정책 결정이나 예산 전망을 바꿀 상위수준의 제도 변화는 하위수준의 제도 변화에 못지않게 중요하다. 정치제도의 측면에서는, 중앙정부 사업을 지방정부로 이양하면 제도의 기능이 변할 수 있다.

제2절 분석 자료

1. 자료의 종류

분석 자료는 다음과 같다. 첫째, 공공부조제도의 수급규모, 급여수준, 그리고 지출 등 양적 데이터를 파악하기 위한 통계자료, 둘째, 공공부조제도의 수급조건, 제도구조, 그리고 운영원칙을 파악하기 위한 연구논문, 셋째, 공공부조제도의 정부논의를 파악하기 위한 국회 및 심의회 의사록, 넷째, 공공부조제도의 정책결정과정을 파악하기 위한 증언이다.

2. 자료 소개

1) 통계자료

한국 공공부조제도의 역사를 파악할 수 있는 자료의 경우 김조설(2017)이 자세히 탐색한 바 있다. 첫째, 한국은 1950년대에 ‘기초보장’이라는 말은커녕 ‘생활보호’라는 말도 쓰지 않고 ‘구호(救護)’와 ‘원호(援護)’라는 용어를 썼다. ‘구호’는 주로 외국원조로 받은 식량을 빈곤층에게 나누어주는 사업이었으며, 이후 ‘생활보호법’으로 이어졌다. ‘원호’는 경찰, 군인, 그 유족을 위한 현금급여나 연금 등 비교적 후한 지원이었으며, 이후 보훈으로 이어졌다. 이 시기의 자료는 사회부의 ‘대한민국통계연감’(1953년 10월~), 사회부의 ‘사회행정개요’(1954년), 보건사회부의 ‘건국10주년·보선사회행정개관’(1958년 10월~), 보건사회부의 ‘보건사회통계연보’(1955년~) 등이다. 둘째, 한국정부는 ‘생활보호법’을 1961년에 제정했으나, 현금급여를 지급하는 현재와 달리 현물급여(식량)를 지급하는 방식을 유지했다. 이 시기의 공공부조제도의 규모를 알 수 있는 자료는 보건사회부의 ‘보건사회통계연보(保健社会統計年報)’이다. 셋째, 1990년 이후는 보건사회부 ‘보건복지통계연보’, 보건복지부 ‘국민기초생활보장 수급자 현황’으로 제도의 실적을 안정적으로 파악할 수 있다. 또한 보건복지부·한국보건사회연구원 ‘국민기초생활보장제도 10년사’(2010년)나 보건복지부 ‘보건복지 70년사: 가난의 시대에서 복지사회로’(2015년)는 한국 공공부조제도의 역사와 통계자료를 포괄적으로 소개하고 있다. 제도의 구체적인 내용은 보건사회부(현재, 보건복지부)의 ‘생활보호사업안내’나 ‘국민기초생활보장사업안내’를 참고한다.

일본은 1948년부터 ‘피보호자조사(被保護者調査)’를 실시하고 있으며, 1957년부터 수급가구의 수급실태에 대한 기초조사와 기초조사로부터 추출한 가구를 대상으로 개별조사를 실시하고 있다. 2012년도부터는 ‘복지행정보고례(福祉行政報告例)’의 생활보호 관련 통계도 통합됐다.

2) 연구논문

한국교육학술정보원에서 제공하는 ‘학술연구정보서비스(RISS)’, 일본 국립정보학연구소에서 제공하는 ‘학술정보네비게이터(CiNii)’을 통해서 한국과 일본의 공공부조제도에 관한 논문을 일부 수집할 수 있다.

온라인으로 수집할 수 없는 자료는 서울특별시의 국립국회도서관, 도쿄도의 국립국회도서관을 방문하여 복사했다. 특히 일본 논문의 경우 전자파일로 수집할 수 없는 자료가 많으므로 2017년 8월에 한 달 동안 일본에 체류하고 자료를 복사했다. 학술서적은 수시로 구입했다.

3) 의사록

한국의 국회의사록은 ‘국회정보시스템’(<http://likms.assembly.go.kr/>)으로 수집할 수 있다. 또한 국회 ‘의안정보시스템’(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)은 과거의 의안 수집에 도움이 된다. 일본의 국회의사록은 ‘국회회의록검색시스템’(<http://kokkai.ndl.go.jp/>)으로 수집할 수 있다. 참여자의 기억에 의거한 증언과 달리 국회회의록은 정책 도입 당시의 쟁점과 정책결정 참여자들의 논의를 비교적 정확히 보여주는 장점이 있다.

4) 증언

한국의 경우 손준규(1981)가 산업재해보상보험제도, 공적 연금제도, 의료보험제도의 정책결정과정을 분석했고, 1980년대 이전 정책결정과정 에 대한 증언도 수록하고 있다. 양재진·김영순·조영재·권순미·우명숙·정홍모(2008)는 한국의 공공부조제도를 비롯한 다양한 복지정책의 정책결정과정 참여자에 대한 인터뷰를 수록한 자료이다. 문진영(2008)은 실제로 정책결정과정에 참여한 연구자의 논문이므로 연구논문이긴 하지만 증언자료로도 볼 수도 있다.

일본의 경우 1946년 제정과정부터 1970년까지의 ‘생활보호법’ 정책결정과정에 대한 증언이 풍부하다. 실제로 정책결정과정에 참여한 복지관료의 증언을 수록한 자료로 小山進次郎(1950), 小山進次郎(1951), 厚生省(1981b), 副田義也(2014) 등이 있다. 또한 菅沼隆·土田武史·岩永理恵·田中聡一郎(2018)은 1960년대부터 2000년대 초반까지 일본 사회보장 관

런 정책결정과정에 참여한 복지관료의 증언을 수록한 자료이다. 내용은 주로 공적 연금, 건강보험, 그리고 개호보험의 정책결정과정이지만, 일부 ‘생활보호법’의 정책결정과정도 포함되어있다.

5) 인터뷰

일본의 경우 공공부조제도 수급자들의 당사자조직으로 ‘생활과 건강을 지키는 모임(生活と健康を守る会)’이 존재한다. 하지만 이 조직의 실태를 소개한 자료는 많지 않다. 또한 일본의 경우 한국에 비해 전문가들과 공공부조제도 정책결정과정의 관계를 소개한 자료가 적다. 그러므로 서울대학교 생명윤리위원회의 승인을 받아 ‘생활과 건강을 지키는 모임’이나 전문가와 정책결정과정의 관계를 아는 일본 전문가 1명에게 인터뷰를 실시했다.

제4장 한국과 일본의 공공부조제도 분석

제1절 공공부조제도의 변천

사건분석과 과정분석에 앞서 먼저 한국과 일본의 공공부조제도의 기본 형식, 변화의 시점, 변화의 내용을 전체적으로 파악하면 다음과 같다.

먼저 한국의 ‘생활보호법(生活保護法, 1961년~1999년)’과 일본의 ‘생활보호법(生活保護法, 1946년~현재)’을 비교하면 법률의 명칭이 똑같고, 급여의 명칭과 형식이 유사했다. 우선 생계급여, 의료급여, 장제급여, 생업급여 등 급여의 구성이 유사하다.⁷⁸⁾ 생계급여 외의 나머지 급여를 생계급여의 추가급여로 지급하는 점도 유사하다. 한편으로 한국과 일본의 ‘생활보호법’을 비교하면 근본적인 차이도 있다. 일본 ‘생활보호법’은 범주조건을 두지 않는 법률이었으나, 한국의 ‘생활보호법’은 범주조건을 두는 협소한 법률이었다. 한국은 1999년에 ‘생활보호법’을 폐지할 때까지 범주조건을 준치했으나, 일본은 1946년에 ‘생활보호법’을 제정했을 때부터 범주조건을 두지 않는 공공부조제도였다.

한국 ‘생활보호법’과 일본 ‘생활보호법’의 결정적인 차이를 대략 정리하면 다음과 같다. 첫째로 한국 ‘생활보호법’은 노인, 장애인, 임산부 등 주로 근로무능력자만 대상으로 하는 제도였으나, 일본 ‘생활보호법’은 근로능력자도 대상으로 하는 제도였다. 둘째로 한국 ‘생활보호법’은 1984년까지 정부의 형편에 맞춰서 행정기관이 일방적으로 수급자를 선정하는 ‘직권주의’였으나, 일본 ‘생활보호법’은 애초부터 누구나 신청할 수 있는 ‘신청주의’였다. 셋째로 일본의 친족부양의 의무(1946년 제정 당시의 제3조)는 1950년의 ‘생활보호법’ 전면개정 시부터 한국보다 상당히 느슨한 규정이었다.⁷⁹⁾ 즉, 일본의 ‘생활보호법’은 법의 형식만 보면 한국 ‘생활보호법’보다 앞서가고 있었다.

일본에서는 미군정기(1945~1952년)에 공공부조제도가 발전했으나, 한

78) 1946년 시점의 일본 ‘생활보호법’의 급여 명칭은 ‘생활부조(生活扶助)’, ‘의료(醫療)’, ‘조산(助産)’, ‘생업부조(生業扶助)’, ‘장제부조(葬祭扶助)’이고 1961년 시점의 한국 ‘생활보호법’의 급여 명칭은 ‘생계보호’, ‘의료보호’, ‘해산보호’, ‘상장보호’이다.

79) 일본은 3촌 이내 친족, 특히 부모, 자녀, 배우자, 형제에게 부양 의사를 확인한다. 하지만 부양은 의무가 아니다. 부양할 수 있는 사람이 존재한다고 급여를 지급하지 않는 것은 아니다.

국에서는 미군정기(1945~1948년)에 공공부조제도가 발전하지 않았다. 한국은 일제 강점기인 1944년에 제정한 ‘조선구호령’⁸⁰⁾을 그대로 이용하며, ‘조선구호령’으로 보호하지 못하는 집단을 ‘후생국보 3호’(1946년)로 임시보호 했을 뿐이었다. 즉, 한국은 미군정기에 ‘후생국보 3호’로 ‘조선구호령’에서 보호하지 못하는 “6세 이하 소아를 가진 모자가구”나 “(근로능력이 있는) 이재민, 피난민 공민과 실업자”를 추가적으로 보호했는데, 이는 한시적 보호에 불과했다(이혜원·이영환·정원오, 1998: 317).

한국전쟁을 거쳐 한국은 1961년에 ‘조선구호령’을 폐지하고 ‘생활보호법’을 제정했다. 그러나 ‘생활보호법’도 65세 이상 노인, 18세 미만 아동, 임산부, 장애인 등 근로무능력자만 대상으로 하는 법률이었으며, ‘조선구호령’과 큰 차이가 없었다. 광복 직후의 미군정도, 한국전쟁 이후의 박정희 정권도 공공부조제도를 실질적으로 개선하지 않았던 것이다. 사실 1961년의 ‘생활보호법’ 제정은 ‘발전’이었다기보다 형식적인 ‘갱신’에 가까웠다(김영순·권순미, 2008: 213). 당시의 ‘생활보호법(안)’(제953호. 1961년 10월)자체가 법안의 제안이유를 “헌법 제100조에 의하여 유효한 ‘조선구호령’을 법령정리사업의 하나로서 정리대치하는 것”이라고 밝히고 있다. 결국 한국의 공공부조제도는 아래와 같이 ‘국민기초생활보장법’을 제정했을 때까지 크게 변하지 않았다.

첫째, 한국이 공공부조제도를 근로능력자에게 개방한 것은 ‘국민기초생활보장법’(1999년)을 제정했을 때였다. 한국에서 ‘조선구호령(1944~1961년)’의 대상은 “①65세 이상의 노인, ②13세 이하의 아동, ③임산부, ④불구폐질, 질병, 상이 기타 정신 또는 신체장애로 인하여 노무를 하기에 장애가 있는 자”(제1조 제1항)였으며, ‘생활보호법’(1961~1999년)의 대상도 “①65세 이상의 노인, ②18세 미만의 아동, ③임산부, ④불구, 폐질, 상이, 기타 정신 또는 신체의 장애로 인하여 근로능력이 없는 자, ⑤기타 보호기관이 본법에 의한 보호를 필요로 한다고 인정하는 자”(제3조 제1항)였다. ‘조선구호령’도 ‘생활보호법’도 근로능력자에게 급여 신청권조차 부여하지 않았던 것이다. 결국 ‘국민기초생활보장법’에서 겨우 근로능력자에게 수급권을 부여했다. 한국은 ‘국민기초생활보장법’ 제정시에 노인, 아동, 임산부, 장애인이라는 조건을 없애고, 단지 가난하고 부양의무자가 없기만 하면 급여를 받을 수 있게 하였다. 구체적으로 “①

80) 일본의 ‘구호법’을 기초로 ‘모자보호법’과 ‘의료보호’법을 부분적으로 부가한 법이다 (이혜원·이영환·정원오, 1998: 316).

부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자, ② ①의 규정에 의한 수급권자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 자로서 일정기간 동안 이 법이 정하는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부장관이 정하는 자, ③ ①의 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우”(제5조)라는 조건을 두었다.

둘째, 한국은 ‘생활보호법’을 제정했을 때 중앙정부 분담비율을 크게 올렸다. 한국은 ‘조선구호령’을 ‘생활보호법’으로 대체하는 과정에서 중앙정부 분담비율을 올려 중앙정부의 책임을 강화한 것이다. ‘조선구호령’의 중앙정부 분담비율은 “2분의 1 이내”(제25조 제1항)에 불과했으나, ‘생활보호법’의 중앙정부 분담비율은 “10분의 8 이상”(제38조 제1항)으로 상승했다. ‘국민기초생활보장법’의 중앙정부 분담비율도 “10분의 8 이상”(제43조 제1항)이므로 중앙정부 분담비율을 개선한 것은 ‘생활보호법’ 제정과정의 성과였다고 알 수 있다. 한국은 ‘국민기초생활보장법’을 제정했을 때에 재정적으로 어려운 지자체에 대해서 중앙정부 분담비율을 올린다는 규정(제43조 제1항의 4)을 추가했다 이것은 ‘국민기초생활보장법’의 주요 성과이다.

셋째, 최소한의 소득을 보장한다는 말은 ‘생활보호법’에서 처음으로 나타났다. ‘생활보호법’은 보호의 수준을 “건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다”고 명시하였다(제4조). 이는 ‘조선구호령’에 없었다. 이후 ‘국민기초생활보장법’은 “이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다”(제1조), “급여는 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다”(제4조)고 명시하고 있다. 주목할 것은 ‘생활보호법’이 최소한의 생활수준을 명확히 규정하지 않았던 점이다. 실제로 최소한의 생활수준을 보장하지도 않았다. 최천송을 비롯한 전문가들이 ‘사회보장에 관한 법률’(1963년)에 ‘생활보호법’을 비롯한 사회보장제도의 구체적 기준을 설정하기 위한 법적 근거를 넣으려고 해도 정권이 법안 심의과정에서 그러한 내용을 삭제해버리는 시대였다(최천송, 1977: 187). 한국은 ‘국민기초생활보장법’ 제정과정에서 겨우 최소한의 수준(‘최저생계비’)을 규정했다.

넷째, 한국의 부양의무는 ‘국민기초생활보장법’으로 완화됐다. ‘조선구

호령'과 '생활보호법'의 부양의무는 상당히 엄격했다. 부양의무자가 존재하기만 하면 아예 수급자가 될 수 없을 정도였다. '조선구호령'이 "부양의무자가 부양을 할 수 있는 때에는 구호하지 아니한다"(제2조)고 규정한 것과 달리 '생활보호법'은 "부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양할 능력이 없는 경우의 자에 한한다"(제3조)고 부양의무를 유연하게 규정하고 있는 것처럼 보이지만, '조선구호령'과 '생활보호법' 모두 부양의무가 상당히 엄격했다. '생활보호법'의 "부양의무자가 있어도 부양할 능력이 없는 경우"란 "(부양의무자가) ①남자로서 연령 65세 이상일 때, ②부녀자로서 50세 이상일 때, ③심신장애로 인하여 근로능력이 없을 때"('생활보호법시행령' 제1조. 1962년 7월 23일 제정)이다. 즉, 일할 수 있는 부양의무자가 존재하기만 하면 수급하지 못했던 것이다. '생활보호법'이 노인, 아동, 임산부, 장애인만 대상으로 하는 제도였다는 점을 감안하면 이는 아주 엄격한 부양의무이다. 수급신청자도 부양의무자도 근로능력자여야 한다는 내용이기 때문이다. 일본 '생활보호법'의 "부양의무자가 있어도 부양할 수 없는 경우"가 "수급자와의 관계가 단절된 경우"나 "수급자를 부양할 정도의 경제력이 없는 경우" 정도를 가리키는 것과 대조적이다. 이러한 부양의무를 완화한 것도 '국민기초생활보장법'이었다. '국민기초생활보장법 시행령'(2000년 7월 27일 제정)은 제4조에서 "부양의무자가 수급자일 경우", "부양의무자가 중증장애인과 동거하고 있을 경우", "실제소득이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비를 합한 금액의 100분의 120 미만일 경우", "재산의 소득환산액이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비의 100분의 42에 해당하는 금액을 합한 금액 미만일 경우"로 바꿨다. 즉, 부양의무자가 근로능력자여도 부양의무자의 생활수준을 고려해서 보호하기로 한 것이다. 이후 한국은 최근까지 부양의무를 꾸준히 개선하고 있다.

표1 한국 ‘조선구호령’, ‘생활보호법’, ‘국민기초생활보장법’의 차이

	조선구호령 (1944~1961년)	생활보호법 (1961년~1999년)	국민기초생활보장법 (1999년~)
대상	제1조 - 65세 이상 노인 - 13세 이하 아동 - 임산부 - 장애나 상병	제3조 - 65세 이상 노인 - 18세 미만 아동 - 임산부 - 장애나 상병	(제약 없음)
급여	제10조 - 생활부조 - 의료 - 조산 - 장제부조 - 생업부조	제5조 - 생계보호 - 의료보호 - 해산보호 - 장제조치	제7조 - 생계급여 - 의료급여 - 해산급여 - 장제급여 - 주거급여 - 자활급여 - 교육급여
중앙부담	제25조(1/2 이내)	제38조(8/10 이상)	제43조(8/10 이상)
부양의무	제2조(경제력 무시)	제2조(경제력 무시) 시행령 제1조	제3조(경제력 고려) 시행령 제4조
최소수준	(없음)	제4조(수준규정 없음)	제1조

반면, 일본은 미군정기(1945~1952년)의 ‘생활보호법’(1946년) 제정과 정⁸¹⁾에서 공공부조제도를 크게 발전시켰다. 당시의 미국 사회보장조사단이 “급여는 아직 불충분하지만 세계에서 가장 진보적인 하나의 포괄적 무차별 구빈제도”라고 칭찬할 정도로 선진적이었다(森健一, 1957: 105). 특히, 일본 ‘생활보호법’은 노인, 장애인, 아동, 임산부뿐만 아니라, 가난하기만 하면 누구나 신청할 수 있는 제도였다는 점에서 선진적이었다. ‘구호법(1929~1946년)’의 대상은 65세 이상 노인, 13세 이하 아동, 임산부, 장애인을 비롯한 근로무능력자였으나, 일본 ‘생활보호법(1946년~)’은 제정과정에서 그러한 제약을 제거한 것이다. 그리고 일본 ‘생활보호법’은 ‘생활부조’나 ‘의료부조’와 함께 ‘주택부조’, ‘교육부조’, ‘장제부조’, ‘생업부조’를 추가급여로 제공하는 포괄적인 공공부조제도였다. ‘주택부조’가 이미 있었다는 것은 한국과의 큰 차이점이다. 일본 공공부조제도의 변천을 좀 더 자세히 보면 다음과 같다.

첫째, 일본 역시 ‘구호법’(1929~1946년) 시기는 “①65세 이상의 노인, ②13세 이하 아동, ③임산부, ④ 불구폐질, 질병, 상이, 기타 정신 또는 신체장애로 노무를 행하기에 지장이 있는 자”(제1조)만 대상으로 했다. 즉, 근로무능력자만 대상으로 하는 법률이었다. 하지만 ‘생활보호법’(1946년) 이후 근로능력자도 신청할 수 있는 법률로 바뀌었다.

둘째, ‘구호법’의 중앙정부 부담비율은 2분의 1에 불과했으나(제25조), ‘생활보호법’의 중앙정부의 부담비율은 10분의 8이다(제29조). 일본도 중앙정부의 책임을 강화한 것이다. 특히 일본의 경우, 미군정기에 ‘구호법’을 ‘생활보호법’으로 바꾸는 과정에서 공공부조제도의 내용을 근본적으로 발전시킨 것이다.

셋째, 일본은 헌법 제정(1946년 11월 3일, 1947년 5월 3일 공포)에 따른 ‘생활보호법’ 전면개정(1950년 5월 4일)을 계기로 생존권(제1조)⁸²⁾과 보호청구권(제2조)⁸³⁾을 새로이 추가했다.⁸⁴⁾ 당시의 후생성 사회국

81) 헌법 개정에 따른 ‘생활보호법’ 전면개정과정도 일본 공공부조제도의 개선에 기여했다.

82) “이 법률은 일본국 헌법 제25조에서 규정하는 이념에 기초하여 중앙정부가 생활이 곤궁한 모든 국민에 대하여, 그 곤궁의 정도에 따라 필요한 보호를 행하여 그 최저한도의 생활을 보장함과 함께 그 자립을 조장함을 목적으로 한다”고 명시했다.

83) “모든 국민은 이 법률에서 정하는 요건을 충족시키는 한, 이 법률에 의한 보호를 무차별평등하게 받을 수 있다”고 명시했다.

84) 그래서 일본 연구자들은 1950년 이후의 ‘생활보호법’을 ‘신생활보호법(新生活保護法)’이라 부르고 1946년부터 1950년 개정 전까지의 ‘생활보호법’을 ‘구생활보호법(旧生活保護法)’이라 부른다. 여기서는 논문의 내용 상 굳이 구별할 필요가 없기 때문

보호과 과장에 의하면 1950년 개정의 핵심은 크게 다섯 가지였다. ①헌법 제25조의 생존권 보장의 이념을 반영시켜 그전부터 담당자들이 ‘당연한 것’이라고 생각했던 내용들(급여의 종류, 수준, 범위 등)을 1950년 개정을 통해 명시하고 동시에 급여 청구권을 보장했다는 점, ②선정결과에 납득하지 않는 경우에 재판소에 이의를 제기하는 절차를 간략화했다는 점, ③‘생활보호법’ 1950년 개정을 계기로 수급자 선정기관을 기존의 민생위원⁸⁵⁾으로부터 공무원으로 바꿨다는 점,⁸⁶⁾ ④‘주택부조’와 ‘교육부조’를 추가했다는 점, ⑤‘의료부조’의 남발문제를 해결하기 위해 의료기관에 대한 감사(監査)제도를 마련했다는 점이다(小山進次郎, 1950: 56-57).

넷째, 일본은 ‘생활보호법’의 1950년 전면개정을 통해 친족부양 의무(1946년 법 제정 당시의 제3조)를 폐지했고, “일할 능력이 있는데도 근로의욕이 없는 자”나 “품행 불량자” 등 결격사유(1946년 ‘생활보호법’ 제정 당시의 제2조)를 폐지했으며, 최소한의 생활수준을 보장한다는 목적을 명시했다⁸⁷⁾(笛木俊一, 1996: 74). 즉, ‘구호법’의 “부양의무자가 부양할 수 있을 경우 이(대상자)를 구호하지 않고, 단 급박한 사정이 있을 경우 이에 한하지 않다”(제2조)는 규정은 ‘생활보호법’(1946~1950년)의 “부양의무자가 부양할 수 있을 경우, 급박한 사정이 있는 경우를 제외하고 이 법률은 이(대상자)를 보호하지 않는다”는 규정(제3조)으로 계승됐으나, 1950년 ‘생활보호법’ 전면개정을 계기로 ‘생활보호법’(1950년~)은 이를 “①보호는 생활에 곤궁하는 자가 그 자산, 능력, 기타 모든 것을 최저한도의 생활유지를 위해 활용함을 요건으로 이루어진다. ②민법에서 정하는 부양의무자의 부양 및 타 법률에 의한 부조는 이 법률의 의한 보호에 우선한다. 급박한 사유가 있을 경우 필요한 보호를 행한다”는 규정(제4조)으로 완화한 것이다. ‘생활보호법’의 1950년 전면개정을 계기로 “보호하지 않는다”는 말이 사라졌고, 실제로 부양의무자의 존재 여부를 수급요건으로 하지 않게 되었다.

에, 모두 ‘생활보호법’이라고 부른다.

85) 한국의 통반장과 비슷하다.

86) 공무원에게 최종적 결정권을 부여했으나, 민생위원의 협력을 얻고 결정하는 전달체제로 했다. 당시 일본 교육기관에 ‘사회사업’학과의 거의 없어 전문지식을 가진 공무원들을 확보하지 못했기 때문이다.

87) 1950년 전면 개정으로 생활보호법 적용에 앞서 타법을 적용한다는 ‘보충원칙’(제4조 2항)이 생겼다.

법률의 조문만 보면 일본의 부양의무를 직관적으로 이해하기 어렵지만, 현재까지 일본 ‘생활보호법’은 부양의무자에게 부양 받아도 그 만큼 피부양자에 지급하는 급여를 차감할 뿐, 부양자의 존재를 수급조건으로 간주하지 않고 있다(田畑洋一, 1997: 23). 일정액 이상의 소득을 가진 부양의무자가 존재할 경우에 ‘국민기초생활보장법’의 급여를 아예 받지 못하는 한국과 상이하다. 일본은 민법에 의거해 ‘부부 간(내연관계 포함. 민법 제752조)’, ‘(부모, 자녀, 조부모, 손자 등) 직계존비속 및 형제자매(민법 제877조)’, 그리고 ‘3촌 이내 친족 간(민법 제877조 제2항)’에 부양의무를 지우고 있으나 한국보다 부양의무를 느슨하게 운용하고 있는 셈이다. 일본의 부양의무 중 가장 엄격한 부양의무는 부부 간의 부양의무와 미성숙한 자녀에 대한 부모의 부양의무이며, “본인과 동등한 수준의 생활을 할 수 있도록 부양”하는 의무⁸⁸⁾이지만, 이마저도 본인의 건강하고 문화적인 최소한의 생활수준을 포기하여 부양하는 것까지는 요구하지는 않는다. 성숙한 자녀, 조부모, 손자, 형제자매에 대한 부양의무는 여유가 있을 경우에 부양하는 의무⁸⁹⁾에 불과하다. 그러므로 건강하고 문화적인 최소한의 생활수준은 물론, 본인의 사회적 지위에 맞는 수준을 확보한 후에 여유가 있으면 부양하면 된다. 3촌 이내 친족 간의 부양의무는 예외적인 부양의무이며, 과거에 크게 부양 받았던 경우만 가정재판소의 결정을 거쳐야 부양의무가 발생한다. 요컨대, 일본 ‘생활보호법’은 부양의무자로부터 실제로 부양 받은 만큼 급여를 차감하고 지급할 뿐, 부양의무자의 존재 여부를 수급조건으로 간주하지 않는다. 그리고 일본의 경우 부양의무자가 부양을 거부하면 급여를 그대로 지급한다.⁹⁰⁾

그렇다면 일본에서 아예 부양의무를 폐지하지 않았던 이유는 무엇인가?⁹¹⁾ 하나는 일본의 경우 2000년대에도 “50년 전에 만든 제도인데도 법

88) 일본 전문가들은 ‘생활보지의무(生活保持義務)’라고 부른다.

89) 일본 전문가들은 ‘생활부조의무(生活扶助義務)’라고 부른다.

90) 일반적으로 일본에서 ‘생활보호법’의 신청자를 심사하는 복지사무소 직원들은 부양의무자에게 편지를 보내보고, 그 사람이 부양할 의사가 없다고 답하면 부양의무는 없는 것으로 처리한다(김소영·유야마아쓰시·노법래·이원진, 2013: 38). 신청자와 가까운 지자체에 사는 부양의무자를 직접 방문하고 설득하는 사례는 있으나 신청자와 떨어져 사는 부양의무자를 직접 방문하는 사례는 드물다. 다른 지자체까지 출장하는 비용도 멀리 출장하는 시간도 없기 때문이다. 다만 최근의 전산망시스템의 발달로 상황이 약간 바뀌었을 수 있다.

91) ‘생활보호법’ 제정 당시의 후생성 관료에 의하면 “부양의무를 부부와 그 미성숙 아동과의 관계에 제한해야 한다는 의견은 일축됐다”고 한다(小山進次郎, 1951).

률의 정신이나 이념이 좋다”, “법률의 구조 상 (법을 바꾸지 않아도) 그 이념, 원리, 원칙을 유연하게 활용할 수 있다”(林直久·清水浩一·日比野正興·杉村宏, 2003: 14)고 받아들여왔기 때문이다. 또한 일본정부가 1950년대에 ‘의료부조’ 수급자를 줄이기 위해, 그리고 1970년대에 노인가구나 한부모가구의 수급 증가를 막기 위해 부양의무를 요구하려고 했으나, 그때는 일본의 전문가들이 부양의무 철폐의 논의보다 ‘가구분리(世帯分離)’⁹²⁾ 확대를 요구하는 논의에 치중했다(杉村宏, 1990: 26).

다섯째, 일본은 ‘생활보호법’ 1950년 전면개정을 통해 ‘결격사유’도 삭제했다. 즉, ‘구호법’(1929~1946년)의 “(대상자가) ①시정촌장 또는 구호시설장의 장의 처분을 따르지 않을 때, ②이유 없이 구호에 관한 검진 또는 조사를 거부할 때, ③현저히 품행불량하거나 또는 나태할 때, 시정촌장은 구호하지 않을 수 있다”(제29조)는 규정, ‘생활보호법’(1946년 제정 당시)의 “①능력이 있음에도 불구하고 근로의욕이 없는 자, 근로하지 않는 자, 기타 생계유지에 노력하지 않는 자, ②소행불량한 자를 이 법률은 보호하지 않는다”(제2조)는 규정에 계승된 결격사유를 ‘생활보호법’ 1950년 전면 개정에서 삭제했다. 일본 ‘생활보호법’은 심사에서 수급자에게 근로능력 활용을 강력히 요구하는 것으로 알려져 있지만, 적어도 근로능력은 공식적인 수급요건이 아니다(埋橋孝文, 1999: 79).

여섯째, ‘구호법’과 1946년 제정 당시의 ‘생활보호법’에는 최저생활을 보장한다는 규정이 없었으나 ‘생활보호법’ 1950년 전면개정으로 “이 법률로 보장 받는 최저한도의 생활은 건강하고 문화적인 생활수준을 유지할 수 있어야 한다”(제3조)고 규정했다.

92) 행정기관(복지사무소)은 수급가구를 선정할 때 수급 신청자의 가구소득과 자산을 조사한다. 그 예외가 ‘세대분리’이다. 예를 들면 노인부부와 근로능력이 있는 아들로 구성된 3인가구의 경우 근로능력이 있는 아들이 도박이나 알코올중독으로 일을 하지 않으면 선정에서 대부분 탈락한다. 이때 자녀와 노인부부를 다른 가구로 간주하는 것이 ‘세대분리’이다. 근로능력자가 없는 노인부부만으로 구성된 2인가구로 간주하고 ‘생활보호법’을 적용하는 것이다. 또 다른 예를 들면, 노인부부와 딸로 구성된 3인가구의 경우 노부부가 큰 병에 걸려 심각한 후유증이 남으면 딸에게 과도한 부담이 생긴다. 이때 큰 병에 걸린 1명만을 1인가구로 간주하고 그에게 ‘생활보호법’을 적용할 수도 있다. 다만 ‘세대분리’는 예외적으로 이루어지고 있다.

표2 일본 ‘구호법’과 ‘생활보호법’의 차이

	‘구호법’ (1929~1946년)	‘생활보호법’ (1946~1950년)	‘생활보호법’ (1950년~)
대상	제1조 - 65세 이상 노인 - 13세 이하 아동 - 임산부 - 장애인 상병으로 인 한 근로무능력자	범주조건 없음	범주조건 없음
급여	제10조 - 생활부조 - 의료 - 조산 - 생업부조	제11조 - 생활부조 - 의료 - 조산 - 생업부조 - 장제부조	제11조 - 생활부조 - 교육부조(의무교육) - 주택부조 - 의료부조 - 출산부조 - 생업부조 - 장제부조
중앙부담	제25조(1/2)	제29조(8/10)	제75(3/4)
생존권	없음	없음	제1조
청구권	없음	없음	제2조
부양의무	제2조	제3조	없음
최소수준	없음	제10조	제3조
결격사유	제29조	제2조	없음

출처: 각 법률과 笹木俊一(1996: 74)를 참고로 필자가 작성했다.

이와 같이 한국과 일본의 공공부조제도를 비교하면, 한국의 공공부조 제도는 1999년 ‘국민기초생활보장법’ 제정으로 크게 개선되었고, 일본의 공공부조제도는 1946년의 ‘생활보호법’ 제정으로 크게 개선되었음을 알 수 있다. 한국 공공부조제도는 일본보다 약 50년 가까이 뒤쳐진 제도였던 것이다. 그러나 최근 20년 동안 한국 공공부조제도는 급격한 변화를 보이고 있다. 1999년의 ‘국민기초생활보장법’ 제정을 시작으로 2014년의 ‘국민기초생활보장법’ 개정까지 일본 공공부조제도를 추월하는 변화를 보이고 있다.

첫째, 한국은 공공부조제도를 급진적으로 개선하고 있다. 1999년에 약 40년의 역사를 가진 ‘생활보호법’을 폐지하고 ‘국민기초생활보장법’을 제정했다. 이때 한국은 근로능력을 가진 빈곤층의 공공부조제도 이용을 막는 범주조건을 제거해 대상범위를 근로능력자까지 확장했다. 그리고 근로능력자를 위한 근로소득공제 도입, 선정 합리화를 위한 재산의 소득환산제 도입, 대상 확장을 위한 부양의무자 범위 축소(2004년, 2005년, 2015년 개정), 그리고 사각지대 해소를 위한 개별급여방식 도입(2014년 개정)까지 지속적으로 제도를 수정했다. 2014년 개정은 ‘생계급여’의 추가급여였던 ‘주거급여’나 ‘교육급여’를 단독으로, 그리고 ‘생계급여’보다 쉬운 조건으로 받을 수 있는 급여로 전환했다는 점과 절대적 빈곤선에 기초한 선정기준을 상대적 빈곤선에 기초한 선정기준으로 전환했다는 점에서 새로운 변화였다(노대명, 2015: 27). 또한 2000년대 초부터 노숙인, 쪽방거주자, 교도시설 출소자 등 지역사회에 숨어있는 빈곤층에게 ‘국민기초생활보장법’을 적용하고⁹³⁾ 차상위계층에게 ‘국민기초생활보장법’의 일부 급여를 적용⁹⁴⁾하는 등 ‘국민기초생활보장법’을 적극적으로 활용했다(이태진·박경희·유진영·김정은·박형준·강신욱·김미곤·김태완·여유진·강혜규·신영석, 2010: 359-371).⁹⁵⁾

둘째, 한국은 2000년대 중반부터 ‘국민기초생활보장법’의 인접 영역도

93) 2001년 8월에 노숙인 및 쪽방 거주자에게, 그리고 2002년 3월에 교정시설 출소자에게 ‘국민기초생활보장법’을 적용했다.

94) 2007년 6월부터 차상위계층에게 장제급여와 자활급여를 적용했다.

95) 동절기에 대비해 2004년 9월에 실시한 저소득층 긴급지원대책은 저소득층을 발굴하고 본인, 이웃주민, 읍·면·동의 통반장에게 지원하게 하는 내용이었으며, 동시에 보건소, 공단, 전기·가스 공급업체와 협조해 요금체납으로 전기·가스가 끊긴 가구 등 저소득가구의 발굴을 병행했다. 지원내용은 의료급여·자활사업 참여 등 ‘국민기초생활보장법’의 일부 급여 적용 외에 보육료 지원, 위기가정 지원, 정부양곡 할인 지원, 건강보험료 감면 등 다양했다. 또한 2009년 1월부터 12월까지 경제위기에 따른 민생안정을 추진해 ‘국민기초생활보장법’에 의한 지원을 제공했다.

확장했다. 2005년에 차상위계층을 위한 ‘긴급복지지원법’을 제정했고(보건복지부, 2015: 100),⁹⁶⁾ 2009년 4월부터 ‘국민기초생활보장법’ 수급자의 자활을 위해 보건복지부 사업으로 ‘희망리본사업’⁹⁷⁾과 ‘희망키움뱅크’를 도입했다(이태진·박경희·유진영·김정은·박형준·강신욱·김미곤·김태완·여유진·강혜규·신영석, 2010: 166-168). 또한 고용노동부 사업으로 2007년에 취약계층을 흡수하는 ‘사회적 기업 육성법’⁹⁸⁾을 제정했고, 2010년에 실업자에게 취업지원을 비롯한 자활지원프로그램을 제공하는 ‘취업성공패키지사업’⁹⁹⁾을 본격적으로 실시하는 등 실업대책을 보완했다(보건복지부, 2015: 249, 362). 이러한 과정에서 ‘국민기초생활보장법’ 운영을 뒷받침하는 자원으로 2000년대에 사회복지통합관리망을 구축했다. 한국의 경우 공공부조제도를 근로능력자에게 확장하는 뚜렷한 개혁과 동시에 실업대책을 확충한 점이 특징이다. 일본에서 ‘생활보호법’ 자체의 뚜렷한 개혁 없이 ‘구직자지원법’이나 ‘주거확보급여부금사업’ 등 주로 실업대책을 도입한 것과 대조적이다.

96) 2005년 12월에 5년간의 한시법으로 ‘긴급복지지원법’을 제정했고, 이를 2009년에 영속법으로 전환했다.

97) 2013년 12월 24일의 제5차 사회보장위원회에서 보건복지부의 ‘희망리본사업’을 고용노동부의 ‘취업성공패키지사업’에 통합하는 안을 결정했다. 즉, 고용노동부가 ‘취업성공패키지사업’ 내에서 ‘개인 및 가구 여건으로 취업이 어려운 자를 위한 특화사업’으로 운영하기 시작했다. 그러므로 2014년을 마지막으로 2015년부터 ‘희망리본사업’이라는 명칭으로 신규 참여자를 받고 있지 않다. 고용노동부는 ‘희망리본사업’에 참여하던 사람들을 고용노동부의 ‘취업성공패키지 I 사업’에서 관리하고 있다(중앙자활센터, 2015: 105, 106).

98) 취업이 어려운 취약계층을 고용한 기업에 일정기간 인건비를 보조하고 있다.

99) 2009년부터 ‘저소득층취업패키지지원사업’이라는 명칭으로 시범사업을 시작했고 2010년부터 본격적으로 실시했다. (신명호·황덕순, 2012: 114, 115)

표3 1990년대 후반 이후 약 20년간의 한국 공공부조제도의 변화

1997	8월 '생활보호법' 개정: 부양의무 완화, 최저생계비 개념 및 계층 법정화, 자활후견기관과 자활공동체 신설. 참고로 '생활보호법' 12월 개정은 행정절차법과 중복을 삭제했을 뿐
1998	'한시적 생활보호법' 시행: 경제위기에 따라 저소득층 근로연계 생계비 지원
1999	9월 '생활보호법' 폐지, '국민기초생활보장법' 제정(법률 제6024호) 10월 중앙생활보호위원회 구성
2000	7월 '국민기초생활보장법' 시행령 제정(대통령령 제16924호) 8월 '국민기초생활보장법' 시행규칙 제정·공포(보건복지부령 제169호) 10월 '국민기초생활보장법' 시행
2001	8월 노숙인, 쪽방 거주자 등 주민등록 말소자에게 '기초생활보장번호' 부여 9월 '주거급여' 현물급여 시행지침 시달(시행가능 지역에서 자율적으로 실시)
2002	3월 교정시설 출소자 연계보호 5월 지역사회 연계보호체계 운영: 민간사회복지사에 수급권자 여부 확인 의뢰 8월 '국민기초생활보장법' 시행규칙 중 개정령 공포(학생·장애인 소득공제율을 10~15%로부터 30%로 인상. 연금보험료 본인부담금 50% 공제 신설) 9월 '기초생활보장제도'의 근로소득공제율을 30% 상향 조정 11월 중앙생활보장위원회의 심의로 2003년도 최저생계비 3% 인상 결정
2003	1월 재산의 소득환산제 시행
2004	2월 저소득층 밀집지역 전국실태조사 실시: 무허가판자촌, 쪽방촌, 비닐하우스촌 등 저소득층 밀집지역을 조사하고 지원 3월 '국민기초생활보장법' 개정: 부양의무자 범위를 "수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족"으로 축소(2005년 7월 1일부터 시행) 9월 차상위계층 등 저소득층 긴급지원 대책: 동절기에 대비해 저소득층 조사
2005	12월 '국민기초생활보장법' 개정: 부양의무자 중 "생계를 같이하는 2촌 이내 혈족"을 삭제. 외국인 수급권 특례(국내에 체류하는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 자) 신설(2007년 1월 시행) 12월 '긴급복지지원법' 제정(2006년 3월 시행)
2006	2월 '국민기초생활보장법' 시행령 개정: 부양능력 판정 기준을 최저생계비의 120%로부터 최저생계비의 130%로 완화. 부양의무자 범위를 1촌 직계혈족으로 축소(2006년 7월 1일 시행)
2007	6월 '국민기초생활보장법' 시행령 및 시행규칙 개정: 차상위계층에 대한 '장제급여' 및 '자활급여' 지급 근거 마련 9월: '국민기초생활보장법' 개정: 기초생활수급권자와 부양의무자의 재산·소득 파악 효율성 제고를 위한 금융정보 조회 절차 간소화. 국가, 시·도 및 시·군·구 간 분담 비율 차등화(2008년 시행) 11월 '새울복지행정시스템' 개통: 전상망에 사회복지서비스(4대 바우처 관리, 아동복지, 노동복지) 추가. 사회취약계층관리 기능 추가 12월: '국민기초생활보장법' 시행규칙 개정: 근로유인 제고를 위하여 실재소득에서 차감하는 자활근로사업의 범위 제한. 골프장 등 회원권, 조합원입주권, 분양권, 수익증권 등을 재산항목으로 추가. 2008년 1월 시행
2008	6월: '국민기초생활보장법' 시행령 개정: 급여 신청 시 제공에 동의하는 금융정보 등 범위 구체화. 금융정보 등의 요청과 제공에 관한 절차 및 방법 마련. 2008년 7월 시행. 2008년에 복지급여지급모니터링시스템을 개발해 급여 이중지급, 소득인정액, 급여개시일, 보장가구원 등 전수 조사를 실시 7월: '국민기초생활보장법' 시행규칙 개정 및 시행: 금융정보 등의 제공 동의서를 구비서류에 추가. 보장시설에 해당하는 노인요양시설을 구체화

	<p>8월 기초보장 금융재산조회시스템 구축: 서울행정시스템을 통한 전산방식으로 금융재산 조회</p> <p>11월 부양의무 완화: 부양의무자의 재산기준을 수급자 기본재산액의 2.5배로부터 3.5배로 완화. 부양비를 인하(아들 기준 40%로부터 30%로 인하). 수급자 이자소득 폐지. 장기저축 공제액 최대 600만원으로부터 → 900만원으로 인상</p>
2009	<p>1월 2009년 1월부터 12월까지 경제위기에 따른 민생안정추진 체계 가동</p> <p>1월 재산 기준 완화: 대도시 3800만원→5400만원, 중소도시 3100만원→3400만원</p> <p>1월 기초생활수급자 및 부양의무자 기본재산액 공제 확대 및 부양비 인하</p> <p>3월 '서울복지행정시스템' 관리업무를 행정안전부로부터 이관</p> <p>4월 '희망리본사업', '희망키움뱅크' 실시</p> <p>5월 5월부터 12월까지 한시적 생계보호를 실시해 신청 54만 5000 가구 중 40만 8000 가구를 보호</p> <p>5월 '긴급복지지원법' 개정 시행: 5년 기한의 한시법이었으나 영속법으로 개정. 긴급지원가구에 교육지원 신설 및 생계비 최장 6개월간 지급</p> <p>6월 실직 빈곤 가구 긴급생계지원 실시</p> <p>8월 근로무능력자를 위한 한시적 생계보호 지원 확대</p> <p>12월 근로능력 평가기준 등에 관한 규정 제정</p>
2010	<p>1월 '사회복지통합관리망(행복e음)' 정식 가동</p> <p>3월 보건복지가족부를 보건복지부로 개편</p> <p>3월~6월 한시생계보호 종료자에 대한 후속 조치: 2009년 실시된 한시적 생계보호사업의 종료자에게 일제 조사를 실시해 한시생계보호 40만 8000가구 중 30만 9000 가구를 기초수급자로 편입하거나 기초노령연금, 장애연금 등 기타 복지급여, 민간후원, 일자리에 연계</p> <p>7월 기초생활수급 장애인 지원 확대: 장애인연금 기초급여액과 부가급여액 소득산정 시 제외 등</p>
2011	6월 '노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률' 제정
2012	<p>12월 기초생활보장제도 부양의무자 중 노인 등에 대해 소득 구간 확대(185%)</p> <p>12월 긴급복지지원 대상 위기사유 추가, 주거지원 기준완화(금융재산 500만원까지)</p>
2013	<p>1월 긴급복지 지원대상 생계지원 소득기준 완화(최저생계비 100% 이하→120% 이하)</p> <p>2월 기초생활 부양의무자 기본재산액 공제 확대 및 주거용 재산의 환산을 완화</p> <p>5월 제1기 사회보장위원회 구성 및 제1차 사회보장위원회 개최</p> <p>5월 사회복지통합관리망(행복e음) 고도화: 표준사례관리시스템 구축</p>
2014	<p>4월 사회복지통합관리망(행복e음) 고도화: 통합 상담·사례·지원 관리 고도화</p> <p>12월 '사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률' 제정</p>
2015	<p>1월 '희망리본사업'을 고용노동부로 이관</p> <p>7월 기초생활보장 맞춤형 급여 시행('국민기초생활보장법' 개정: 2014년 12월 30일)</p> <p>부양의무자 기준에서 '사망한 1촌의 직계혈족의 배우자' 제외</p>
2018	10월 주거급여의 부양의무자 기준 폐지

자료: 이태진·박경희·유진영·김정은·박형준·강신욱·김미곤·김태완·여유진·강혜규·신영석 (2010: 324-357, 359-371); 보건복지부(2015); 허용창(2017: 11).

일본 역시 최근 20년 동안 예전에 없었던 개선작업에 매진하고 있다. 하지만 일본의 경우 다음과 같은 차이를 보인다.

첫째, 일본의 경우 ‘생활보호법’ 자체의 변화가 작고 그나마도 일진일퇴를 거듭하는 변화였다. 예를 들면, 일본은 ‘생활부조’¹⁰⁰⁾의 급여액을 일반국민의 소비수준 변동에 연동시키고 있으나, 2000년대에 일반국민의 소비수준 하락에도 불구하고 ‘생활부조’의 급여의 감액을 동결했다. 즉, 2000년도, 2001년도, 2002년도에 ‘생활부조’의 감액을 동결했고, 2003년도, 2004년도에 사상 처음으로¹⁰¹⁾ ‘생활부조’의 금액을 감액했다가 2005년도부터 2013년도까지 다시 ‘생활부조’ 감액을 동결했다¹⁰²⁾ (Iwanaga, 2009: 54). 또한 일본은 비수급 빈곤층의 소비수준과 ‘생활부조’ 금액의 비교하고¹⁰³⁾ ‘생활부조’의 추가급여인 ‘노령가산(老齡加算)’¹⁰⁴⁾과 ‘모자가산(母子加算)’¹⁰⁵⁾을 폐지했으나 ‘모자가산’을 폐지하는 대신 2009년부터 한부모가구의 취업활동을 보조하는 ‘한부모가구취로촉진비(ひとり親世帯就労促進費)’와 고등학교 학비 보조¹⁰⁶⁾를 신설했고,¹⁰⁷⁾ 한번 폐지한 ‘모

100) ‘국민기초생활보장법’의 ‘생계급여’에 해당한다.

101) 1985년의 157,396엔으로부터 1986년의 126,977엔으로 떨어진 것처럼 보이지만, 이는 기본급여액을 제시할 때의 기준가구를 4인가구로부터 3인가구로 바꿨기 때문이다 (Iwanaga, 2009: 54).

102) 급여감액에 대한 반발이 컸기 때문이다.

103) 비수급 빈곤층의 소비수준과 수급 빈곤층의 소비수준을 비교하는 것이 아니라, 비수급 빈곤층의 소비수준과 생활부조 ‘급여액’을 비교했다. 전문가들은 이를 합리적이지 않다고 비판했다(布川日佐史, 2008).

104) 2004년도부터 단계적으로 폐지했고 2006년도에 완전히 폐지했다.

105) 2005년도부터 단계적으로 폐지했고 2009년도에 완전히 폐지했다. 하지만 2009년에 등장한 민주당정권이 2009년에 바로 재도입했다. 어머니 없이 아버지와 사는 부자가 구도 ‘모자가산’을 받을 수 있다. ‘모자가산’이라는 명칭을 썼던 이유는 ‘모자 및 과부 복지법’을 고려한 급여였기 때문이다(庄司洋子, 2011: 2). 이 법은 2014년의 법 개정으로 ‘모자 및 부자 및 과부복지법(母子及び父子並びに寡婦福祉法)’이라는 명칭으로 바뀌었다.

106) ‘생활보호법’의 ‘생업부조(生業扶助)’로 고등학교 학비를 지불할 수 있게 했다.

107) 일본 ‘생활보호법’에서 ‘모자가산’은 1949년부터, ‘노령가산’은 1960년부터 지급하던 추가급여였으며, 역사가 길다. 그 외에 새로운 법이 생길 때마다 ‘생활보호법’의 ‘가산’도 늘었다. 예를 들면 ‘개호보협법’(1997년 제정. 2000년 시행)이 생겼을 때는 장기요양(‘개호’) 관련 가산이 생겼다. 또한 유사제도의 변동에 맞춰 각종 ‘가산’의 금액을 조정해왔다. 예를 들면 2010년에 ‘어린이수당(子ども手当)’이 생겼을 때에 ‘아동양육가산’의 금액도 ‘어린이수당’에 맞췄다(厚生労働省, 2011: 1). 현재 ‘생활부조’의 추가급여(이른바 ‘가산’)는 다음과 같다. ①‘임산부가산(妊産婦加算. 1949년~)’, ②‘모자가산(母子加算. 1949년~. 2009년 3월말을 마지막으로 폐지했다가 2009년 12월에 다시 도입했음)’, ③‘장애인가산(障害者加算. 1949년~)’으로 ‘중증장애인가산(重度障害者加算. 1976년~)’, ‘중증장애인가족개호료(重度障害者家族介護料. 1971년~)’, ‘재택중증장애인가족개호료(在宅重度障害者介護料. 1957년~)’, ④‘개호시설입소자가산(介護施設入所者加算. 2000년~)’, ⑤‘재택환자가산(在宅患者加算. 1950년~)’, ⑥‘방사선장애인가산(放射線障害者加算. 1968년~)’, ⑦‘아동양육가산(児童養育加算. 1967년~’.

자가산'을 2009년에 다시 도입했다.

둘째, 일본의 경우 법률수준의 개선이 아닌 지침수준의 수정으로 '생활보호법'을 확대 적용했다. 즉, 후생노동성이 지방자치단체의 민생국(복지사무소를 관장하는 부서)에 '통지(通知, 지침)'를 내려 노숙인에게 '생활보호법'을 적용했다. 일본은 주소가 없는 근로능력자에게 '생활보호법'을 적용하지 않는 전통¹⁰⁸⁾이 있었으나, 2002년의 '홈리스의 자립의 지원 등에 관한 특별조치법(ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法, 이하, '홈리스자립지원법')'을 제정하면서 후생노동성이 노숙인에게 '생활보호법' 적용을 촉구하기 시작했다(厚生労働省, 2002).¹⁰⁹⁾ 이후 후생노동성은 2009년에 '직업이나 주거를 잃은 분들을 위한 철저한 지원에 대하여'(厚生労働省, 2009a), '긴급고용대책의 빈곤·곤궁자지원을 위한 생활보호제도 운용 개선에 대하여'(厚生労働省, 2009b), '실업 등으로 생활이 곤궁한 분들을 위한 지원의 유의사항에 대하여'(厚生労働省, 2009c) 등 지침을 내리고 만성적 노숙인뿐만 아니라 실업으로 직업과 주거를 잃을 수 있는 실업자에게 '생활보호법'을 적용해왔다(岩田正美, 2017: 280, 281).

셋째, 일본은 한국보다 늦게 자활지원을 도입했다. 예컨대 일본은 2013년부터 2014년에 걸쳐 '생활보호법'에 근로능력자를 위한 자활지원을 도입했다. 즉, 2013년 5월부터 '생활보호법'의 급여를 받는 근로능력자를 위한 6개월 이내의 취업지원을 시작했고, 2013년 8월부터 취업활동을 보조하는 '취로활동촉진비(就労活動促進費)'를 지급하기 시작했고, 2013년 8월부터 근로소득공제를 인상했고¹¹⁰⁾, 2014년 7월부터 수급 중에 모은 적립금을 탈수급 후에 받을 수 있는 '취로자립급부금(就労自立給付金)'¹¹¹⁾을 실시했다(厚生労働省, 2014a: 8).

1986년까지 '多子養育加算'이라는 명칭이었음), ⑧'개호보험료가산(介護保険料加算, 2000년~)'이다(庄司洋子, 2011: 1).

108) 노숙인에게 '생활보호법'을 적용하지 못하는 것은 아니었다. 하지만 노숙인의 경우 주소를 만들어줘야 하고, 심사절차가 복잡하고, 수급 이후의 사례관리가 쉽지 않다. 노숙인의 주소를 만들려면 임대주택 입주 시에 보증인이 필요하다. 복지사무소에 그럴 여력이 없었다는 것이 현실이었다(김소영·유야마아쓰시·노법래·이원진, 2013: 10). 2002년의 '홈리스자립지원법' 제정으로 노숙인시설이 생기고 노숙인지원 절차가 명확해지고 노숙인의 임대주택 입주를 지원하는 지원단체가 생기면서 복지사무소다 노숙인들에게 '생활보호법'을 적용할 수 있는 환경이 생긴 것이다.

109) '홈리스자립지원법' 제3조 제3항에 "노숙인지원에 '생활보호법'을 활용하라"는 문장이 나오기 때문에, 후생노동성이 노숙인에 대한 '생활보호법' 적용에 소극적인 복지사무소에 경고한 것이다.

110) 최저공제액을 8000엔으로부터 1만 5000엔으로 올리고, 그 외에 공제율 인상했다.

넷째, 일본은 한국과 마찬가지로 공공부조제도의 인접 영역에 실업대책을 도입했다. 2008년의 금융위기 이후에 도입한 일련의 실업대책들이다. 일본은 2009년 9월부터 저소득 실업자에게 임대료를 보조하는 ‘주택수당긴급특별조치사업(住宅手当緊急特別措置事業, 2013년부터 ‘생활곤궁자자립지원법’ 내 ‘주거확보급부금’ 사업으로 정착)’¹¹²⁾을 실시했고, 2011년에 저소득 실업자에게 직업훈련 참여를 조건으로 생활비를 지급하는 ‘직업훈련의 실시 등에 의한 특정구직자의 취직의 지원에 관한 법률(職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律, 이하, ‘구직자지원법’)¹¹³⁾을 제정했다. 또한 2013년에 원스톱 상담창구에서 실업자

111) 한국의 ‘희망키움뱅크’와 비슷하다. 일본의 ‘취로자립급부금(就労自立給付金)’사업은 탈수급 전 최대 6개월간의 소득의 일정액(최대 30%)을 탈수급 시에 일괄 지급(상한: 1인가구는 10만엔, 2인 이상 가구는 15만엔) 받는 사업이다. 예를 들면 정부는 월 76,800엔을 근로소득으로 버는 수급가구의 76,800엔을 모두 근로소득으로 간주하지 말고 기초공제 21,200엔을 뺀 55,600엔을 근로소득으로 간주한다. 그리고 이 55,600엔을 ‘근로소득인정액’이라고 부른다. 정부는 이 근로소득인정액 55,600엔 중 30%에 해당하는 16,680엔을 그 사람의 가상계좌에 적립한다. 이와 같이 매월 적립한 금액을 탈수급 후에 일괄적으로 지급하는 사업이다. 수급 시작으로부터 1~3개월의 경우 근로소득인정액의 30%, 4~6개월의 경우 27%, 7~9개월의 경우 18%, 10~12월의 경우 12%까지 적립할 수 있다.

112) 이 때 일본정부가 만든 ‘주택수당(住宅手当)’은 생활보호의 ‘주택부조’를 제외하면 일본에서 처음으로 생긴 공적 임대료 보조였다(嶋田佳広, 2011: 31). 정부는 2013년에 사업 명칭을 ‘주택지원급부사업(住宅支援給付事業)’으로 바꾸고 급여 명칭도 ‘주택수당(住宅手当)’으로부터 ‘주택지원급부(住宅支援給付)’로 바꾸었다. 동시에 수급조건에 연령제한(65세 미만이어야 수급 가능)을 추가하고 직업상담, 직업훈련, 구직활동 등 조건을 넣었다. 새로운 취업지원서비스를 추가하는 대신 주거급여 지급기간을 단축(6개월→3개월)해 ‘근로연령층을 위한 임시 지원’이라는 성격을 강화했다. 결국 정부는 이 급여를 2013년 12월에 ‘생활곤궁자자립지원법(生活困窮者自立支援法)’에 통합했다. 이후 ‘생활곤궁자자립지원법’ 시행에 따라 2015년도부터 급여명칭을 ‘주거확보급부금(住居確保給付金)’으로 바꿨다.

113) 고용보험의 수급기간이 끝났거나 고용보험의 적용대상이 아닌 실업자에게 무상으로 직업훈련을 제공하는 제도이다. 주민세 비과세 수준의 저소득 실업자의 경우 직업훈련 수강을 조건으로 훈련 기간 중 최장 2년간 월 10만 엔(약 100만 원)의 ‘직업훈련수강급부금(職業訓練受講給付金)’을 받을 수 있다. ‘직업훈련수강급부금(職業訓練受講給付金)’의 수급조건은 다음 조건을 모두 충족해야 한다. ①개인소득이 8만 엔(약 80만 원) 이하이고, ②가구소득이 25만 엔(약 250만 원) 이하이고, ③가구의 금융자산이 300만 엔(약 3000만 원) 이하이고, ④거주하는 건물·토지 외에 토지·건물을 소유하고 있지 않고, ⑤훈련을 하루도 결석하지 않았고(부득이한 사정으로 결석했을 경우, 80% 이상의 출석), ⑥동일 가구 내에 같은 급여를 받는 가구원이 없고, ⑦가거 3년 이내에 실업급여의 부정수급이 없는 자이다. 여기서 ‘가구’란 동거 또는 생계를 같이 하는 별거 중인 배우자, 자녀, 그리고 부모를 가리킨다(厚生労働省, 2013a: 7). 훈련기간 중 급여를 받은 사람의 수는 2011년 26294명(전체 훈련 참가자 중 비율은 51.8%), 2012년 46347명(47.0%), 2013년 30604명(40.8%), 2014년 20986명(38.2%), 2015년 14228명(35.1%), 2016년 10368명(32.1%)으로 줄어들고 있다(厚生労働省, 2017b: 4). 재원은 중앙정부가 1/2을 부담하고 나머지를 고용보험의 보험료로 충당하는 것으로 시작했으나 중앙정부에서 전액 부담해야 한다는 논의가 있다(厚生労働省, 2013a: 1).

를 비롯한 취약계층을 주거지원, 취업지원, 교육지원, 채무상담에 연계하는 ‘생활곤궁자자립지원법(生活困窮者自立支援法. 2013년 제정. 2015년 시행)’¹¹⁴⁾을 제정했다.

이와 같이 일본의 경우 한국과 달리 ‘생활보호법’ 자체의 변화가 작았다. 노숙인에게 ‘생활보호법’을 적용하고 약간의 자활지원프로그램을 추가했을 뿐이다. 그래서 오히려 ‘생활보호법’ 이외의 변화가 돋보인다. 예를 들면 ‘구직자지원법’은 고용보험을 받지 못하는 저소득 실업자를 위해 현금급여를 지급하는, 일종의 ‘실업부조’로 평가받고 있다. 하지만 ‘생활곤궁자자립지원법’¹¹⁵⁾의 급여는 ‘주거확보급부금’밖에 없으며, 아직 눈에 띄는 성과를 올리고 있는 것은 아니다. 특히 ‘생활곤궁자자립지원법’은 취약계층을 생활습관 개선, 경제적 자립을 위한 취업지원, 복지정보와 취업정보의 제공, 가계상담, 그리고 자녀의 교육지원에 연계하는 법률이지만,¹¹⁶⁾ 상담사업과 임대료 보조를 제외한 나머지 사업은 임의사업이므로 지자체마다 편차가 크다. 60년 만에 이루어진 2013년 ‘생활보호법’ 개정마저 주로 자립지원(취업지원과 생활지원)의 환경 마련에 불과했다.¹¹⁷⁾ 일본은 ‘국민건강법’과 ‘생활보호법’의 ‘의료부조’의 관계나

114) 일본정부는 2009년에 저소득 실업자에게 임대료를 보조하는 목적으로 도입한 ‘주택수당 긴급특별조치사업’을 ‘생활곤궁자자립지원법’의 한 사업으로 통합했다. ‘생활곤궁자자립지원법’은 실업자를 위한 ‘주거확보급부금사업(중앙정부 3/4. 지자체가 필수로 실시)’ 외에 ‘자립상담지원사업(自立相談支援事業. 중앙정부 3/4. 지자체가 필수로 실시)’, ‘취로준비지원사업(就労準備支援事業. 중앙정부 2/3. 지자체가 임의로 실시)’, ‘일시생활지원사업(一時生活支援事業. 중앙정부 2/3. 지자체가 임의로 실시)’, ‘가계상담지원사업(家計相談支援事業. 중앙정부 1/2. 지자체가 임의로 실시)’, ‘학습지원사업(学習支援事業. 중앙정부 1/2. 지자체가 임의로 실시)’으로 구성된다.

115) 사업을 위탁 받는 민간비영리단체의 역량이나 지역에서 이용할 수 있는 자원의 양이 지역마다 상이하다. 그러므로 사업의 성과 역시 지역 간 차이가 크다.

116) 새로운 현금급여를 도입했다기보다 상담을 받고, ‘생활보호법’을 비롯한 기존 지원에 연계하고 기존지원을 활성화한 것이다. 소득보장이 필요하면 ‘생활보호법’을 비롯한 기존의 자원에 연계하는 것이다. 가족이 생활보호 신청에 동의하지 않는 사례도 있어 장애인지원정책 등 다른 자원을 활용하기도 한다(西岡正次, 2017: 74, 75). 또한 ‘생활보호법’ 비수급 빈곤층을 보면 이미 소비자금융에서 돈을 빌리고 채무 독촉을 받고 있는 다중채무자도 많다. 친척에 폐를 끼치고 가족관계가 단절된 경우도 있다. 연금수급권을 담보로 돈을 빌려 연금조차 받지 못하는 사람도 많다. 복지급여 수급 혹은 취업의 전단계의 문제가 많다. 장벽을 제거한 후 만약 소득보장이 필요하면 생활보호를 비롯한 복지급여에 연계하고 있다(有田朗, 2017: 65).

117) ‘생활보호법’의 2013년 개정(2014년 시행)은 2000년대 후반에 확충한 취업지원과 생활지원(건강관리, 가계관리)을 효과적으로 추진하기 위한 법적 근거를 마련하는 내용, 그리고 부정수급을 단속을 강화하는 내용이었다. 주된 내용을 보면, 첫 번째로 취업지원을 위해 ‘취로자립급부금(就労自立給付金)’을 창설했다. 두 번째로 생활지원의 기초를 확보하기 위해 건강관리를 강화했다. 즉, 복지사무소에 수급자의 건강검진 결과를 입수할 수 있는 권한을 부여했고, 이에 기초해 복지사무소가 수급자에게 건강관리 할 수 있게 했다. 건강보험의 일반가입자에 비해 생활보호 수급자의 당뇨병이나

‘생활보호법’의 ‘주택부조’의 분리 등 논의해야 할 주제를 논의하지 않은 채 ‘땀질’만 한 것이다(岩田正美, 2013).

물론 한국만큼은 아니지만 2000년대는 일본의 변곡점이긴 했다. 점진적으로나마 근로능력자에 대한 ‘생활보호법’ 적용을 장려했다는 점, 긴 전통을 가진 ‘모자가산(1949년~)’이나 ‘노령가산(1960년~)’을 다시 평가하고 검토하는 논의가 일어났다는 점, 일반국민의 소비수준 하락과 ‘생활부조’의 금액을 평가하고 검토하는 논의가 나타났다는 점, 그리고 기존에 없었던 자활지원을 도입했다는 점이 새로웠다. 저소득층 실업자를 위한 임대료 보조(‘주거확보급여부금’)를 도입하고, 고용보험을 못 받는 실업자를 위한 실업부조로 ‘구직자지원법’을 도입한 것도 2000년대의 새로운 변화였다. 또한 ‘생활보호법’ 제정 이후 약 60년 만에 사상 처음으로 ‘생활보호법’의 발전방향을 공식적으로 제시한 보고서를 출간하여 자립지원(경제적 자립과 사회적 자립)의 강화라는 방향을 제시하기도 했다(総務省, 2014: 5; 厚生労働省, 2013b: 濱口桂一郎, 2010: 78).¹¹⁸⁾

간염 환자 비율이 높았기 때문이다. 또한 생활지원의 기초로 복지사무소의 가계관리 기능을 강화했다. 즉, 필요한 경우 복지사무소가 생활보호 수급자에게 영수증 제출과 가계부 작성을 요구할 수 있도록 했다. 세 번째로 부정수급 대책 강화이다. 즉, 복지사무소의 조사권한 강화(복지사무소는 자산과 수입을 조사할 권한을 가지고 있었으나, 새로이 근로, 구직활동, 건강상태, 부양상황을 조사할 권한을 가졌다. 관공서는 복지사무소의 조사에 응답해야 할 의무를 지게 되었음), 벌칙 강화(‘3년 이하 징역 또는 30만엔 이하 벌금’이라는 벌칙을 ‘3년 이하 징역 또는 100만엔 이하 벌금’으로 강화), 의료부조 단속(지정의료기관의 취소 요건을 명확히 했음. 의료부조 부정수급에 관여한 지정의료기관의 지정을 취소하지 않고 애매하게 넘어간 사례가 많았기 때문), 후발의약품 처방을 촉진 등이다(厚生労働省, 2014b).

118) 2003년부터 2004년까지 열린 ‘사회보장심의회’ 내 ‘생활보호의 방향에 관한 전문위원회(生活保護の在り方に関する専門委員会)’는 2004년 12월에 ‘생활보호법’ 제정 이후 사상 처음으로 본격적으로 ‘생활보호법’의 발전방향을 제시한 정부보고서를 출간했으며, ‘생활보호법’의 자활지원(경제적 자립과 사회적 자립)을 강화하는 방향을 제시했다.

표4 1990년대 후반 이후 약 20년간의 일본 공공부조제도의 변화

2002	4월 제58차 개정(改定)에서 생활부조 급여액 유지 8월 노숙인에게 ‘생활보호법’ 적용. 후생노동성이 ‘홈리스에 대한 생활보호의 적용에 대하여(ホームレスに対する生活保護の適用について. 社援保発第0807001号)’라는 지침을 시달
2003	4월 제59차 개정에서 ‘생활보호법’ 사상 처음으로 ‘생활부조’ 감액(0.9%)
2004	4월 제60차 개정에서 ‘생활부조’ 감액 4월 ‘노령가산’의 단계적 폐지 시작: 2006년에 폐지 완료
2005	4월 제61차 개정에서 ‘생활부조’ 감액을 동결 4월 ‘모자가산’의 단계적 폐지 시작: 2009년에 폐지 완료
2006	3월 ‘노령가산’ 폐지 완료 5월 제62차 개정에서 ‘생활부조’ 감액을 동결
2007	5월 제63차 개정에서 ‘생활부조’ 감액을 동결
2008	4월 제64차 개정에서 ‘생활부조’ 감액을 동결(원유 가격 급등이 소비에 미칠 영향을 판별할 때까지 유지) - ‘주택부조’, ‘출산부조’, ‘생업주조’ 개정 - 타인개호료(他人介護料) 개정
2009	3월 ‘모자가산’ 폐지 완료. ‘모자가산’을 폐지하는 대신 ‘생업부조’로 고등학교 학비를 지원할 수 있게 했고, 새로운 급여로 한부모가구취로촉진비(ひとり親世帯就労促進費)를 도입 3월 후생노동성이 ‘직업이나 주거를 잃은 분들을 위한 철저한 지원에 대하여(職や住まいを失った方々への支援の徹底について. 社援保発第0318001号)’라는 지침을 시달 4월 제65차 개정에서 ‘생활부조’ 감액을 동결 7월 ‘모자가산’을 다시 도입 10월 ‘주택수당 긴급특별조치사업(住宅手当緊急特別措置事業)’ 시작 10월 후생노동성이 ‘긴급고용대책의 빈곤·곤궁자지원을 위한 생활보호제도의 운용 개선에 대하여(緊急雇用対策における貧困・困窮者支援のための生活保護制度の運用改善について. 社援保発1030第4号)’라는 지침을 시달 12월 후생노동성이 ‘실업 등으로 생활이 곤궁하는 분들을 위한 지원의 유의사항에 대하여(失業等により生活に困窮する方々への支援の留意事項について. 社援保発第1225第1号)’라는 지침을 시달
2010	4월 제66차 개정에서 ‘생활부조’ 감액을 동결 8월 2010년 6월의 ‘아동부양수당법’ 개정에 따라 모자가구만 받던 ‘아동양육수당’을 부자가구에게 확대 지급
2011	- ‘의료부조’에서 전자진료보수명세서를 본격적으로 도입 - ‘생활보호업무데이터시스템(生活保護業務データシステム)’ 본격적 도입 4월 제67차 개정에서 ‘생활부조’ 급여액 유지 5월 ‘직업훈련의 실시 등에 의한 특정구직자의 취직의 지원에 관한 법률(職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律)’ 도입. 이른바 ‘구직자지원법’ 제정. 2011년 10월 시행 6월 사회보장·조세 일체개혁(社会保障・税一体改革): 근로능력자를 위한 지원 확충, ‘의료부조’ 단속, 부정수급 예방, 객관적 데이터에 기초한 생활보호 급여수준 검토 시작
2012	4월 제68차 개정에서 ‘생활부조’ 급여 유지
2013	4월 ‘생활곤궁자자립촉진지원모델사업’·‘자립상담지원사업’ 시작(2009년부터 실시하던 ‘주택수당긴급특별조치사업’을 생활곤궁자자립지원사업에 편입하고 ‘주택지원금부사업’으로 명칭 변경) 5월 생활보호를 수급하는 근로능력자에게 6개월 이내의 취업지원을 시작. 근로할 수 있는 수급자의 취로·자립지원에 대한 지침(社援発第0516 第18号)

	5월 ‘생활보호법 개정안’과 ‘생활곤궁자자립지원법안’이 충의원을 통과했으나 참의원에서 폐안 7월 ‘취로활동촉진비’를 8월부터 지급 8월 제69차 개정에서 ‘생활부조’ 감액 8월 생활보호 수급자의 근로소득공제 인상 12월 ‘생활보호법’ 개정안과 ‘생활곤궁자자립지원법안’이 국회를 통과. 제정.
2014	1월 ‘생활보호법’의 일부개정법 시행(일부는 7월 1일부터 시행): ‘취로자립금 부금(就勞自立給付金)’ 창설, 건강관리 강화, 가계관리 강화, 부정수급대 책
2015	4월 ‘생활곤궁자자립지원법’ 시행(원스톱 상담, 주거급여, 긴급일시숙박시설, 가계상담, 아동 교육지원)

출처: 岩永理恵(2015: 34-47); 厚生労働省(2014b); 厚生労働省(2011)에 기초해 필자가 작성

2000년대 이후의 한국과 일본의 제도 변화를 비교하면 몇 가지 공통점을 발견할 수 있다.

첫째, 한국과 일본 모두 공공부조제도의 대상을 확대했다. 즉, 한국은 ‘국민기초생활보정제도’의 도입으로 범주조건을 철폐하고 대상범위를 근로능력자까지 넓혔을 뿐 아니라 재산의 소득환산제를 도입해 수급자 선정과정을 합리화했고, 이후 부양의무 완화, 근로소득공제 도입, ‘주거급여’와 ‘교육급여’의 수급조건 완화¹¹⁹⁾까지 추진했다. 일본은 노숙인에게 ‘생활보호법’을 적용했을 뿐 아니라 경기불황에도 불구하고 ‘생활부조’를 감액하지 않는 등 꾸준히 제도를 유지했으며, 사회보장심의회 내 생활보호의 방향에 관한 전문위원회의 2004년 12월 보고서 이후 한부모가구 대상 급여를 확충했고 자활지원을 도입하는 등 ‘생활보호법’의 기능을 개선했다.

둘째, 한국과 일본은 정책의 개혁방향이 비슷했다. 예를 들면 한국과 일본 모두 임대료 보조에 대한 접근성을 제고했다. 즉, 한국은 ‘국민기초생활보장법’을 개정해 ‘주거급여’를 예전보다 쉽게 받을 수 있게 했고, 일본은 ‘생활근공자자립지원법’에 그때까지 없었던 빈곤층 대상 임대료 보조(‘주거확보급부금’)를 만들었다. 또한 한국과 일본 모두 공공부조제도의 자활지원을 확충하면서 그 인접 영역의 실업대책을 발전시켰다. 한국은 ‘국민기초생활보장법’ 제정 이후 ‘자활사업’을 정립하고 ‘희망리본사업’, ‘취업성공패키지사업’을 잇따라 도입했고, 일본 역시 ‘생활보호법’의 근로소득공제 강화나 ‘취로자립급부금’ 도입과 함께 ‘구직자자립지원법’이나 ‘생활근공자자립지원법’을 도입했다.

반면, 한국과 일본 사이에 차이점도 있다. 첫째, 변화의 폭이 다르다. 한국의 제도 변화는 근본적이었고, 일본의 제도 변화는 점진적이었다.¹²⁰⁾ 한국은 1999년의 ‘국민기초생활보정법’ 제정으로 범주조건을 철폐했을 뿐 아니라 2014년의 ‘국민기초생활보장법’ 개정으로 각 급여의

119) 한국은 ‘의료부조’의 소득조건도 완화했으나 ‘주거급여’와 ‘교육급여’의 소득조건의 완화 폭이 상대적으로 컸다. 그리고 ‘생계급여’ 수급자가 아니어도 ‘주거급여’나 ‘교육급여’를 받을 수 있도록 ‘생계급여’로부터 분리한 것이 큰 변화였다.

120) 2000년대 이후 10년간에 한국에서 일본보다 공공부조제도가 역동적으로 발전했다는 것은 필자만의 특이한 해석이 아니다. 고이시 노리미치(五石敬路) 오사카시립대학교 교수 역시 비슷한 의견을 가지고 있다(고이시노리미치, 2011: 94, 95). 제14회 East Asian Social Policy Research Network 학술대회(2017년 8월 2-3일, 나고야대학, 일본)에서 만났을 때 아베 아야(阿部彩) 수도대학도쿄 교수 역시 한국의 최근의 제도 발전을 역동적이라고 평가하고 있었다.

소득조건을 절대적 기준으로부터 상대적 기준을 바꾸는 등 큰 변화를 보였다. 2014년의 ‘국민기초생활보장법’ 개정은 ‘생계급여’의 추가급여에 불과했던 ‘주거급여’나 ‘교육급여’를 ‘생계급여’로부터 분리하고 단독으로, 그리고 ‘생계급여’보다 쉬운 소득조건으로 받을 수 있게 하는 새로운 변화였다. 하지만 일본의 제도변화를 보면 노숙인에 대한 ‘생활보호법’ 적용을 지시하거나 한부모가구를 위한 지원을 확충하는 등 일부 극빈층을 위한 제도 개선이었고, ‘생활부조’ 감액 동결이나 ‘모자가산’ 논의도 일진일퇴를 거듭하는 변화였다. ‘취로자립급여부금’의 도입 등 ‘생활보호법’의 수급자를 위한 자립지원을 확충했으나 한국에 비하면 변화의 폭이 작다.

둘째, 변화의 형식이 다르다. 한국의 경우 법률 수준에서 개선하는 변화였으나, 일본의 경우 지침수준에서 조정하는 변화였다. 즉, 한국은 1999년의 ‘국민기초생활보장법’ 제정과 2014년의 ‘국민기초생활보장법’ 개정 등 법률 수준의 큰 변화를 보였으나, 일본은 ‘생활보호법’의 큰 틀을 유지한 채 주로 지침수준에서 조정했다.

한국과 일본의 2000년대 이전의 변화와 2000년대 이후의 변화를 비교할 때 알 수 있는 공통점은 다음과 같다.

첫째, 최근까지 한국과 일본의 공공부조제도는 다양한 급여를 생계급여의 추가급여로 지급하는 법률이었다. 그리고 급여 종류가 다양하다.¹²¹⁾ 일본의 교우고쿠 타카노부(京極高宣) 국립사회보장·인구문제연구소(国立社会保障・人口問題研究所所長) 소장에 의하면 일본 ‘생활보호법’의 급여가 다른 선진국의 공공부조보다 다양한 이유는 ‘생활보호법’이 생긴 1946년에 다른 복지급여가 거의 없어 ‘생활보호법’으로 생활문제를 모두 해결하려고 했기 때문이다(衆議院, 2006).¹²²⁾ 이는 한국도 마찬가지이다. 자세한 사항이지만 가장 마지막에 주거급여를 도입한 것도 한국과 일본의 공통점이다.¹²³⁾

121) 교우고쿠 타카노부(京極高宣) 국립 사회보장·인구문제연구소(国立社会保障・人口問題研究所所長)소장에 의하면 이는 다른 선진국에서 볼 수 없는 특징이며, 일본의 경우 ‘생활보호법’이 생긴 1946년에 다른 사회복지법이 거의 없어 ‘생활보호법’으로 모든 생활문제를 해결하려고 한 결과이다(衆議院, 2006).

122) 예를 들면 장제부조(葬祭扶助)라는 장례식을 위한 급여까지 있다. 한국도 마찬가지이다. 교우고쿠 타카노부(京極高宣) 국립사회보장·인구문제연구소(国立社会保障・人口問題研究所所長) 소장에 의하면 유럽이나 미국에서 공공부조제도는 대부분 생계급여 하나를 중심으로 한 제도이다. 지방자치단체의 독자적 급여가 다른 욕구를 보완하는 국가가 많단다.

123) 한국은 1999년의 ‘국민기초생활보장법’ 제정을 계기로 주거급여를 도입했고, 일본

둘째, 시기가 다르지만 한국과 일본 모두 협소하고 엄격한 법 규정을 점차 완화했다. 한국과 일본 모두 공공부조제도를 법적으로 대체하는 과정에서 급여를 받는 권리를 명시했고, 최저생활보장을 명시했고, 그리고 범주조건을 철폐했다. 즉, 한국과 일본은 비슷한 목적을 위해, 비슷한 형식의 제도를, 비슷한 순서로 발전시켰다.

그러나 차이점도 존재한다. ‘생활보호법’ 제정 시기(한국은 1961년, 일본은 1946년)의 제도 변화를 보면 분명히 일본의 제도 변화가 근본적이었고, 한국의 제도변화는 점진적이었다. 적어도 제2차 세계대전 이후 약 50년간의 역사를 보면 공공부조제도의 근본적 발전은 일본에서 먼저 발생했다. 그리고 일본은 1946년 ‘생활보호법’ 제정과정에서 범주조건을 이미 철폐했다. 즉, 일본 ‘생활보호제도’는 이미 성숙한 상태였기 때문에 일본에서 2000년대 이후에 한국만큼의 변화가 나타나지 않았던 것이라고 설명할 수 있다.

하지만 그렇다 하더라도 설명할 수 없는 부분이 존재한다.

첫째, 한국과 일본은 변화의 시기와 원동력이 다르다. 즉, 한국의 경우 한국전쟁 이후 40년 가까이 근본적 변화가 없었다가 1999년의 ‘국민기초생활보장법’ 제정과정과 2014년의 ‘국민기초생활보장법’ 개정과정에서 큰 변화가 일어났지만, 일본의 경우 1946년의 ‘생활보호법’ 제정과정부터 1950년의 ‘생활보호법’ 전면개정과정까지 5년간에 큰 변화가 나타난 이후 약 60년 동안 큰 변화가 없었다. 특히 한국의 경우 1960년대부터 40년 가까이 큰 변화가 없었다가 최근 약 20년 동안 지속적으로 변화를 보이고 있다. 그리고 일본에서 근본적 변화의 원동력은 미군정이었지만 한국에서 근본적 변화의 원동력은 시민단체, 전문가, 국내정치였다.

둘째, “일본 공공부조제도가 이미 성숙한 상태였기 때문에 한국만큼의 변화가 일어나지 않았다”는 설명 역시 불충분하다. 즉, 1999년의 ‘국민기초생활보장법’은 한국의 공공부조제도를 단기간에 급진적으로 일본 ‘생활보호법’ 수준에 도달시켰을 뿐 아니라, 일본 ‘생활보호법’을 추월하기도 했다. 특히 2014년의 ‘국민기초생활보장법’ 개정은 일본 ‘생활보호법’을 분명히 추월한 사건이었다. 단순히 “한국 공공부조제도가 워낙 미숙한 제도였기 때문에 최근에 그만큼 발전했을 뿐”이라고 설명할 수 없는 것이다. 또한 자활사업도 마찬가지이다. 한국이 ‘국민기초생활보장

은 1950년의 전면개정에서 ‘주택부조’를 도입했다. 일본의 ‘주택부조’ 도입은 최근의 일이 아니지만 일본 역시 다른 급여에 비하면 ‘주택부조’를 늦게 도입한 것이다.

법' 제정과정에서 도입한 자활사업을 일본은 2003년부터 겨우 '자립지원'이라는 이름으로 논의하기 시작했다.¹²⁴⁾ 거꾸로 말하면 일본에서 1950년 이후 최근까지 점진적 성과밖에 없었던 이유를 단순히 "일본 공공부조제도는 이미 성숙한 제도이므로 최근에 큰 변화가 없는 것이다"고 설명할 수도 없는 것이다. 예를 들면 일본의 경우 한국처럼 '주택부조'를 '생활부조'로부터 분리하자는 의견이 계속 있었으나 여전히 이루어지지 않고 있다. 따라서 여기서 다음과 같은 질문이 제기된다. 왜 한국은 일본을 추월하는 수준까지 계속 변화를 보이고 있는 것인가? 왜 일본은 한국에 비해 새로운 변화를 보이지 못하고 있는 것인가?

위와 같이 한국과 일본에서 일어난 공공부조제도의 변화를 비교하면, "왜 한국은 미군정기 이후 1990년대 중후반까지 침묵했던 것인가?", "왜 일본은 미군정기 이후 침묵했고, 한국은 미군정의 압력과 같은 압력이 1990년대 후반부터 어떻게 제도를 근본적으로 변화시키고 있는 것인가?", "일본은 왜 2000년대부터 변화를 보이고 있는 것인가?"라는 의문이 떠오른다. 따라서 다음으로 한국과 일본에서 일어난 사건에 주목하여 공공부조제도 변화의 원인을 모색하고자 한다.

제2절 사건분석

1. '생활보호법' 제정까지의 사건

먼저 제2차 세계대전 이후 '생활보호법'을 제정했을 때까지의 시기, 즉 한국의 1945년부터 1961년까지의 사건과 일본의 1945년부터 1946년까지의 사건에 주목한다.

일본은 미군정기에 '생활보호법'의 범주조건을 철폐했다. 한국과의 핵심적 차이점이다. 즉, 일본은 1946년에 '구호법', '모자보호법', '의료보호법'을 통합해 '생활보호법'을 제정했고 1950년에 '생활보호법'을 전면 개정했을 때까지 짧은 미군정기에 범주조건 철폐를 비롯한 근본적 개혁에 성공했다. 이후 일본은 1950년대부터 2000년대까지 그 틀을 약 50년

124) 일본은 '생활보호법'의 급여를 받는 근로능력자에게 '생활보호법'의 특별한 취업지원사업을 제공한 것은 아니었다. '생활보호법'의 급여를 받는 근로능력자들은 일반 구직자와 마찬가지로 공공고용센터에서 일자리를 찾았던 것이다.

동안 그대로 유지했다.¹²⁵⁾ 제도를 크게 바꿀 수 있는 기회에 공공부조제도를 바꾸고, 이후 그 틀을 유지한 것이다. 요컨대 전쟁 직후의 혼란기에 다양한 가능성이 생겼을 때 한국은 획기적 개혁을 추진하지 못했고, 일본은 획기적 개혁을 추진했던 것이다. 그리고 그것이 제2차 세계대전 직후부터 1999년까지 한국과 일본의 차이를 형성시킨 것이다.

일본은 미군정¹²⁶⁾의 강력한 권력을 배경으로 범주조건 없는 선진적인 ‘생활보호법’을 제정했다.¹²⁷⁾ 일본에서는 제2차 세계대전 직후에 생산설비 상실, 중공업부문 규제, 원재료 부족, 기업자본 고갈, 국제무역 제한, 귀향민 유입, 군사산업 상실로 일자리가 적었고, 행정기관 축소, 기업 정리, 인구 과잉으로 실업문제가 심각했다. 당시 정부는 실업자를 정부의 토목사업에 연계시켜 ‘일용직실업보험’¹²⁸⁾을 신설하는 새로운 대안으로 실업문제에 임했으나, 그래도 실업자가 넘쳤다(塚本哲, 1949: 6, 9, 10, 12). 그래서 일본정부는 제정 직후부터 ‘생활보호법’으로 실업자를¹²⁹⁾ 관대하게 받아들이기로 했다(閣僚會議, 1949).¹³⁰⁾ 당시 일본의

125) 현재 ‘생활보호법’은 의식(衣食)을 위한 ‘생활부조(生活扶助)’, 주거비를 위한 ‘주택부조(住宅扶助)’, 의무교육을 위한 ‘교육부조(教育扶助)’, 의료를 위한 ‘의료부조(医療扶助)’, 자활과 고등학교 교육을 위한 ‘생업부조(生業扶助)’, 출산을 위한 ‘출산부조(出産扶助)’, 요양비용을 위한 ‘개호부조(介護扶助)’, 장례식을 위한 ‘장제부조(葬祭扶助)’의 여덟 가지 급여를 지급하고 있다. ‘생활부조’는 한국의 생계급여에 해당하는 급여로 제1류비(第一類費), 제2류비(第二類費), 가산(추가급여)을 합한 급여이다. ‘제1류비’는 개인 경비이며, 음식이나 옷을 구입하는 비용을 연령별로 산출하고 금액을 지급한다. ‘제2류비’는 광열비 등 가구의 경비이며, 가구원수 별로 산출하고 지급한다. ‘가산’은 한부모가구, 장애인, 임산부 등 특정범주에 속하는 경우에 ‘생활부조’의 추가급여로 지급하는 급여이고, ‘모자가산(母子加算)’, ‘장애인가산(障害者加算)’, ‘임산부가산(妊産婦加算)’, ‘개호시설입소자가산(介護施設入所者加算)’, ‘재택환자가산(在宅患者加算)’, ‘방사선장애인가산(放射線障害者加算)’, ‘아동양육가산(兒童養育加算)’, ‘개호보험료가산(介護保険料加算)’ 등이 있다.

126) 한국의 미군정기는 1945~1948년, 일본의 미군정기는 1945~1952년이다.

127) 일본은 1946년 ‘생활보호법’ 제정과정부터 1950년 ‘생활보호법’ 전면개정과정까지 약 5년간 미군정의 영향을 크게 받았다. 범주조건을 비롯한 큰 틀뿐만 아니라 인권에 배려하는 자세한 규정까지 대부분 미군정이 제안하고 수정한 내용이었다. 1950년 전면개정 직후의 ‘생활보호법’에서 미군정은 제27조(제2항, 제3항), 28조(제2항, 제3항), 제30조(제1항, 제2항, 제3항), 제33조(제3항), 제44조(제2항), 제47조(제2항, 제3항), 제48조(제2항), 제54조(제2항), 제62조(제2항)를 제안해 ‘생활보호법’에 인권보호의 개념을 넣었다. 참의원은 제45조(제3항, 제4항)와 제62조(제4항), 중의원은 제51조(제3항)와 제54조(제2항)를 제안했을 뿐이었다(岸勇, 1958: 53).

128) 도쿄 등에서 이루어진 일용직의 공제제도이다.

129) 1949년도 시점의 실업자 수는 정부 추계로 120~170만 명에 달했다. ‘실업보험’ 42만 명, ‘일용직실업보험(日雇失業保險制度)’ 13만 명, 민간기업 확충 40만 명, ‘실업대책사업(失業対策事業)’ 5만 명, ‘직업훈련시설(職業補導施設)’ 5만 명 등 실업대책으로 약 100여 만 명밖에 받아들이지 못했다(參議院, 1949).

130) 1949년 3월에 각료회의(閣僚會議, 장관회의)에서 ‘실업보험’의 미흡을 ‘생활보호법’으로 보완한다고 결정했다(閣僚會議, 1949).

각종 사회보험은 지금보다 훨씬 미흡했다. 노령에 따른 질병이나 불치병¹³¹⁾이 ‘국민건강보험’의 대상이 아니었고, 농어촌이 연금의 대상이 아니었고, 연금의 급여수준 역시 낮았다(平田富太郎, 1949: 5). 게다가 저임금으로 1960년대 후반에 공무원이 생활보호를 받는 사례까지 나타났다.¹³²⁾ 표준 4인 가구¹³³⁾의 최저생계비가 월 3만 136엔(1967년)¹³⁴⁾인 시대에 전체 근로자 2,682만 명 중 43%(1147만 명)가 월급 2만 엔 이하였고, 월급 3만 엔 이하는 74%(약 2000만 명)였다(總理府 就業構造基本調査; 長宏, 1968: 4,8). 1955년 시점에서 일본의 전체 인구 대비 생활보호 수급자 비율은 2.39%였으며, 수치를 높다고 볼 지, 낮다고 볼 지는 의견이 갈리겠지만, 일본에서 ‘생활보호법’을 상당히 관대하게 운용했던 시기였던 것은 확실하다.

표5 일본 연령대별 총인구 대비 수급자 비율(%)

	연령											
	전체	0-5	6-11	12-14	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-64	65-69	70-
1955	2.39	2.60	2.97			1.52		2.56	1.80	2.39	3.39	4.44
1965	1.61	1.33	2.80	3.11	0.66	0.43	1.23	1.97	1.81	2.33	3.12	3.65
1975	1.16	0.67	1.36	1.74	0.80	0.27	0.79	1.23	1.47	2.18	3.03	3.64
1985	1.16	0.75	1.33	1.71	1.13	0.25	0.69	1.16	1.40	1.80	2.04	2.57
1995	0.68	0.35	0.61	0.79	0.52	0.12	0.28	0.53	0.90	1.25	1.31	1.68
2005	1.12	0.68	1.17	1.38	0.88	0.23	0.52	0.73	1.22	1.85	2.24	2.12
2015	1.67	1.24				0.48	0.75	1.26	1.72	2.53	2.89	

출처: 1955년의 값은 生活保護の動向編集委員会(2008). 1965년, 1975년, 1985년, 1995년, 2005년의 값은 厚生労働省 『被保護者全国一斉調査結果報告書(基礎調査)』. 2015년의 값은 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会(2017: 4).

131) “폐질(廢疾)”이라 불렀다.

132) 1967년 8월의 사건이다. 카나가와(神奈川県) 현의 사회보험사무소에 근무하는 25세 국가공무원(후생노동성 직원) A씨는 근무기간 5년이었으나 2만 5,000엔 이하의 소득(기본급 1만 9,500엔. 부양수이나 통근수당을 합쳐도 2만 4,620엔)으로는 본인, 아내, 자녀의 3인가구를 부양할 수 없었다. A씨는 밤에 주물공장에서 알바이트를 했다. 몸이 약한 아내도 취업하기 위해 자녀를 맡길 탁아소를 찾았다. 그 과정에서 복지사무소가 소득이 보호기준에 미달하다고 발견했고 보호기준과 가구소득과의 차액 6305엔을 지급했다. 1967년 9월에는 구마모토(熊本)현 미나마타(水俣)시의 미나마타시 공무원 15명이 생활보호를 신청하고 3명이 인정됐다.

133) 부 35세, 처 30세, 아들 9세, 딸 4세의 가구이다.

134) 1967년도의 대도시(1급지) 기준의 최저생계비이다. 지방(4급지)이면 2만 1862엔.

한국은 국민의 생활이 어렵지 않아서 공공부조제도가 발전하지 않았던 것인가? 아니다. 한국 역시 국민의 생활이 어려웠다. 한국도 실업문제가 심각했다. 조선은행 통계에 의하면 1946년 1월 시점에서 경제활동인구의 20~30%가 실업자였고, 재조공업의 94%와 산업기술자의 80%를 일본인이 차지하는 상황에서 일본인이 철수했으므로 산업이 저조했다(박광준, 2013: 162). 그러나 한국의 경우, 일제강점기에 행정업무를 담당했던 일본인 관료들이 대부분 귀국했으므로 미군정에 사회복지제도를 제안하거나 행정데이터를 수집할 수 있는 인력도 없었으며, 새로운 공공부조제도를 만들 여력이 없었다(박광준, 2013: 211). 정책을 구축하기 위해 필요한 인력이 부족한 가운데, 한국의 미군정은 ‘남한 민정에 관한 초기 기본방침(Basic initial Directive for Civil Affairs in Korea. SWNCC176/8)’으로 “활용할 수 있는 한국의 법률을 존속시키며, 목적 달성에 저해될 우려가 있는 모든 법률이나 조례, 법령을 폐지한다”는 지침을 내릴 정도였다(박광준, 2013: 173,174).

결국 한국의 미군정은 복지정책을 거의 제도화하지 못한 채 긴급보호와 사회통제에 치중했고, 그 반대로 일본의 미군정은 비군사화 및 민주화라는 점령정책의 원칙을 복지정책에 적용해 기존제도를 근본적으로 개혁한 것이다(이혜원·이영환·정원호, 1998: 333,334). 일본은 근로무능력자와 실업자를 ‘생활보호법’으로 받아들였으나, 한국은 근로무능력자를 ‘조선구호령’으로 받아들이고 실업자를 군정청 나름의 규칙을 정하고 응급조치로 지원하고 있었다(박광준, 2013: 180).

한국의 1961년 ‘생활보호법’도 마찬가지였다. 한국의 경우 혁신적 행위자(예: 사회보장제도심의위원회 구성원)들은 정책결정과정에 충분히 참여하지 못했고, 복지에 익숙하지 않는 보수적 행위자들 주도로 예전의 전통을 이어받은 공공부조제도를 제정했다. 제2차 세계대전 직후에 미군정의 영향 하에 혁신적인 ‘생활보호법’을 제정한 일본과 달리, 제2차 세계대전 직후는 일제강점기¹³⁵⁾에 제정한 ‘조선구호령’을 존치했고, 1961년 5월 16일의 쿠데타로 등장한 최고회의도 ‘조선구호령’과 큰 차이 없는 ‘생활보호법’(1961년 12월)을 제정했을 뿐이었다. 한국에서 ‘생활보호법’ 제정은 “조선구호령을 법령정리사업의 하나로서 정리대치하려는 것”에 불과했으며(내각사무처장, 1961), 손창규 최고회의 문교사회부 위원

135) 한국은 사회복지의 단초가 일제강점기 이전에 마련되었다가 일제강점기에 그 이전의 노력이 초기상태에서 단절되었다(안상훈, 2006).

장의 ‘생활보호법’(안)을 국가재건최고회의 상임위원회가 1961년 12월 21일에 이의 없이 무수정으로 가결했을 뿐이었다. 국가재건최고회의 상임위원회의 회의록을 보면 당시의 보건사회부 차관이 이 법안을 “현재 실행하고 있는 사업으로서 구법을 정리하는데 지나지 않음”이라고 설명하고 있으며, ‘조선구호령’을 크게 바꾸지 않은 채 법률을 대체한 것이라고 알 수 있다(국가재건최고회의, 1961).

한국에서 비슷한 시기에 생긴 ‘의료보험법’(1963년 12월 제정)은 ‘선례가 없는 제도’였으나, ‘생활보호법’은 ‘선례가 있는 제도’였다. 그리고 ‘생활보호법’은 ‘조선구호령’의 유산을 거의 그대로 이어받은 법률이었다. ‘생활보호법’ 제정부터 1년이 지난 1963년 초에 민부기 사회보장제도심의위원회 전문위원이 “‘생활보호법’은 ‘보호대상범위’ 제5항에서 막연하게 융통성을 두고는 있으나¹³⁶⁾ 오늘날 우리 사회에 있어서 가장 문제화 되어있는, 즉 근로능력과 근로의사가 있어도 일할 수 없어 생활이 빈곤한 실업자 및 무업자에 대하여는 보호대상에서 뚜렷이 되어있지 않다”고 개탄했듯이 선진적인 사회보장제도심의위원회 구성원들의 생각에 어긋나는 법률이었다(민부기, 1963: 75-76). 그리고 사회보장제도심의위원회 구성원마저 “선진국과 같이 안정된 사회를 이룰 만큼 완비된 사회보장제도를 기대한다는 것은 우리나라의 사회적, 경제적 또는 기술적 여건 등으로 보아 장구한 시간과 막대한 애로를 각오하지 않으면 안 된다”, “우리나라에 이러한 대상자(=근로능력이 있는 비수급 빈곤층)가 많은데 국가제정의 사정은 미약하다는 고충도 이해 안 되는 바 아니다”고 생각을 접었다(민부기, 1963: 76).¹³⁷⁾

또한 당시 한국의 ‘생활보호법’ 제정과정은 ‘폐쇄적이고 관료적인 정책결정방식’으로 이루어졌다(김영순·권순미, 2008: 209). 사회보장제도심의위원회의 연구원을 비롯한 사회보장 전문가가 정책결정과정에 정책 아이디어를 제공하는 사례¹³⁸⁾도 있었고, 언론이 공공부조제도에 약간의 관

136) ‘생활보호법’ 제3조(보호대상자의 범위)에 “기타 보호기관이 본법에 의한 보호를 필요로 한다고 인정하는 자”라는 규정이 있다. 마치 행정재량으로 유연하게 적용하는 것처럼 규정하고 있다.

137) 사회보장제도심의위원회 설립(1962년 3월) 이후의 사회복지제도 도입 과정은 사회보장제도심의위원회 관계자의 증언으로 밝혀졌다(손준규, 1981). 그러나 ‘생활보호법’(1961년 12월 제정) 도입과정을 직접적으로 밝힌 증언이 없다. 여러 정보를 종합적으로 검토해 비교적 자세히 해석한 연구는 있다(김영순·권순미, 2008: 206).

138) 손창달 등 사회보장 전문가는 정희섭(보사부장관), 손창규(최고회의 문사위원장), 김용순(최고회의 문사위원장. 손창규의 후임)에게 사회보장의 필요성을 설득했다. 1961년에 손창달은 일본의 건강보험제도를 참고해 작성한 자료를 김용순에게 전달했

심¹³⁹⁾을 보이기도 했으나, 그들은 ‘생활보호법’ 제정과정에 깊이 들어갈 수는 없었다. 그들은 제도를 실질적으로 정립할 힘이 없었다. 한국에서는 아직 공공부조제도를 운용하기 위한 자원이 부족했다. 결국 ‘생활보호법’의 내용은 ‘조선구호령’과 크게 다르지 않았다(김영순·권순미, 2008: 213).

한국에서 ‘생활보호법’ 제정의 성과는 말 그대로 법을 제정한 점이다. 그 전에는 “재정적으로 어렵다”는 반대의견 때문에 법 제정조차 어려웠기 때문에, 이는 하나의 성과이긴 했다. 예를 들면 사회부(1955년부터 사회부와 보건부의 통합으로 보건사회부)가 1953년에 ‘국민생활보장법’(안)을 작성했을 때는 법제실의 법안심사까지 받았다가 결국 재정적 이유로 법안이 무산했고, 1957년에 보건사회부가 ‘국민생활보호법’(안)을 작성했을 때는 재정적 이유로 법안을 국회에 제출조차 하지 못했다(김영순·권순미, 2008: 211, 212; 보건복지부, 2015: 4). 최고회의는 쿠데타 이후의 민심장악을 위해 형식적으로나마 법 제정을 허용한 것이다. 일본 역시 제2차 세계대전 이후의 사회질서 유지를 위해 ‘생활보호법’을 이용했으나(井上英夫, 1977: 40), 일본정부는 미군정의 개입을 받아 법을 비교적 선진적인 내용으로 만들었다는 점이 상이하다.

여기서 주의를 요할 것은 “한국은 재정 때문에 범주조건 없는 공공부조제도를 만들지 못했다”는 설명을 그대로 받아들일 수 없다는 점이다. ‘생활보호법’ 제정의 불과 4년 전인 1957년에 ‘국민생활보호법’(안)은 “재정 때문에” 무산됐으나, 박정희정권은 집권하자마자 ‘생활보호법’을 통과시켰다. 또한 한국은 “재정 때문에” 1980년대까지 제대로 실시하지도 못하는 ‘생활보호법’을 1961년에 제정하기도 했다. “예산 때문에 제도를 충분히 운용할 수 없었다”는 설명은 이해할 수 있으나, “예산 때문에 법을 만들 수 없었다”는 설명은 타당하지 않다.

아무튼 한국의 최고회의는 ‘생활보호법’ 제정을 과시했으나, 이는 전문가의 의견이 충분히 담겨진 법안이 아니었다. 정권이 폐쇄적인 ‘장’에서 만든 법률이었다. 당시 정권은 정쟁(政爭)과 재정부족 때문에 사회복지에 대한 관심은 낮았다(최천송, 1977: 183). 최고회의는 전문가들(사회보장심의위원회 원원들)의 의견에 귀를 기울여 많은 법률을 제정했으

다. 이는 1963년 ‘의료보험법’의 뿌리가 되었다(손준규, 1981: 29).

139) 법 제정과정에 대한 언론의 직접적 영향을 보여주는 증거는 없으나 당시 조선일보도 공공부조제도 마련에 관심을 보이고 있었다(김영순·권순미, 2008: 211).

나, 법 심의과정에서 초안의 핵심요소를 삭제하는 사례가 많았다.¹⁴⁰⁾ 특히, 당시의 한국 전문가들은 1963년의 ‘사회보장에 관한 법률’(1963년 12월 5일 법률 제1437호)을 아쉬워했다. 전문가들은 이 법률에 원래 각종 사회보장제도의 기본원칙과 기준을 설정하기 위한 법적 근거, 각 부처가 분장하고 있는 사업을 종합하기 위한 법적 근거, 그리고 사회보장제도심의회에 법률 수준의 근거를 부여하는 근거¹⁴¹⁾를 담으려고 했으나, 최고 회의가 마지막 취지만 남기고 다 삭제했기 때문이다(최천송, 1977: 187)¹⁴²⁾. 사회보장심의위원회의 최천송은 나중에 “이 일은 우리나라 사회보장의 도입을 10년 이상 지연케 하는 가장 큰 원인이 되었다는 사실은 이에 관계하는 모든 인사가 이구동성으로 개탄하는 일”이라고 회고한 바 있다(최천송, 1977: 187). 또한 ‘생활보호법’에 대해서 “대상자 전원을 필요수준까지 보호해야 하는데, 그 대상자를 구획하고 필요수준을 책정하는 생활기준선이 마련되어 있지 않다”, “실제 보호를 위한 급여내용도 최소한의 식료품에 국한되는 정도의 지급을 겨우 유지하고 있다 하겠다”고 낙담했다(최천송, 1977: 271). 1961년의 ‘생활보호법’ 제정은 극히 형식적이었던 것이다. 이 시기를 보면 대체로 박정희 정권의 ‘민심장악’이라는 동기에 맞춰 보건사회부가 사회복지제도의 도입에 성공한 시기였으나(손준규, 1981: 26), 그 성과는 크게 ‘예산’의 제약을 받았다.

또한 한국에서 아직 복지라는 개념이 생소했다. 관료들은 전국민의 생활수준을 일정수준까지 올린다거나 사고나 질병으로 소득이 끊긴 사람을 위한 사회보장을 마련한다는 인식이 부족했고, 오히려 별정직 연구원들(사회보장제도심의위원회 위원들)의 노력으로 복지제도를 구축했던 시기였으며, 그런데도 일반직 고급관료들은 장관들에게 가까운 사회보장심의 위원들을 견제하기도 했다(손준규, 1981: 27,31). 보건사회부의 관료보다 보건사회부 산하 사회보장심의위원회에 소속하는 전문연구원들의 활약만이 눈에 띄는 시기였다.¹⁴³⁾

140) 의료보험 법안의 경우 1963년에 제8조의 강제적용 조항을 삭제했다. 이는 법률고문 김모씨가 사회보험의 강제가입은 헌법과 계약자유의 원칙에 위반한다고 강력히 주장했기 때문이다(손준규, 1981: 67, 68).

141) 설치근거를 각령(閣令)으로부터 법률로 승격시킨다는 뜻이다.

142) 한국 전문가들이 일본 ‘생활보호법’을 어떻게 인식하고 있었는가? 사회보장심의위원회의 연구원이었던 최천송은 “우리나라는 이웃나라 일본의 제도를 많이 참고로 하고 이용하고 있는데 사회보장제도에 관한 한 일본의 제도는 가장 어렵게 발전되어 오고 있기 때문에, 그대로 소화하기는 힘들 것이며 (중간 생략) 서독(西獨)형을 충분히 이해할 필요가 있다”고 말한 바 있다(최천송, 1977: 144).

143) 1962년 3월 20 일 각령 제469호로 사회보장제도심의위원회를 규정하는 법적 근거

결국 한국에서는 1961년 ‘생활보호법’의 범주조건이 1999년까지 남게 됐다. 이는 ‘생활보호법’ 제3조에 기초한 규정이었으며, 이후의 실질적 제도 개선을 막는 강고한 장벽이었다(김미곤, 1998: 22). 그래서 한국의 경우 1990년대 말까지 “65세 이상이라는 범주조건을 60세 이상 정도로 확대해야 한국의 사회경제적 상황에 부합될 것”이라는 신중한 의견이 고작이었다(최창무·고수현, 1998: 141)¹⁴⁴⁾. 한국의 공공부조제도를 실질적으로 개선하려면 ‘생활보호법’ 폐지라는 근본적 개혁이 필요했다.

반대로 일본은 혁신적 행위자가 정책결정과정의 주도권을 잡았다. 일본이 제2차 세계대전 이후 공공부조제도를 크게 발전시킨 과정을 보면 혁신적인 사고를 가진 미군정의 공적이 컸다. ‘생활보호법’의 ‘국가책임’, ‘최저생활보장’, ‘무차별평등(범주조건 철폐)’, ‘결격조항 철폐’라는 핵심 성과 중 ‘국가책임’과 ‘무차별평등’은 1946년에 미군정의 지시¹⁴⁵⁾로 이루어진 것이고, ‘결격조항 철폐’ 역시 1950년의 ‘생활보호법’ 개정 시에 미군정의 설득으로 이루어진 것이다(副田義也, 2014: 50-53).

2. 경제성장기의 사건

다음으로 ‘생활보호법’ 제정 이후 큰 정치경제적 변화에 직면하기 전까지의 경제성장기, 즉 한국의 1961년부터 1987년까지의 사건과 일본의 1946년부터 1992년까지의 사건을 살펴보면 다음과 같다.

한국이 ‘생활보호법’ 제4조에 “본법에서 보장되는 보호의 수준은 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다”고 명시한 것은 하나의 성과였다. 그러나 한국의 정권은 ‘생활보호법’을 예산의 범위 내에서 대충 보호하는 정도로만 운용했다. 즉, 행정차원에서 ‘생활보호법’의 목적을 지나치게 작게 해석하고 ‘생활보호법’의 효과를 축소시킨 것이다. 결국 ‘생계보호’는 최저생활에 훨씬 미치지 못할 수준이었고,

가 생기고 보건사회부 장관이 8명의 전문위원을 임명했다. 그 중 사회보장 전반을 조만제, 공공부조제도 및 사회복지를 한상무, 노동을 심강섭, 의료보험을 최천송이 맡았다. 학자도 일반적 관료도 아닌 사회보장의 창시자들이었다(손준규, 1981: 34).

144) 한국의 전문가들이 범주조건을 문제로 삼지 않았던 것은 아니다. 사회보장심의위원회 구성원이었던 민부기는 1963년 시점에서 근로능력이 있는 실업자나 무업자가 ‘생활보호법’의 대상이 되지 않았음을 이미 아쉬워하고 있었다(민부기, 1963: 74).

145) General headquarters supreme commander for the allied(1946). SCAPIN-775 SUBJECT: Public Assistance(1946. 2. 27.). SCAPIN이란 ‘연합군 최고사령관 지령 번호(Supreme Commander for the Allied Powers Index Number)’의 약자이다.

‘의료보호’도 1980년대까지 유명무실했다. 왜 경제성장기에 한국의 ‘생활보호법’은 크게 확대되지 못했던 것인가?

첫째, 정부능력에 한계가 있었다. 게다가 박정희 정권이 법률을 제정하기만 했고, 이후 재정확보에 관심을 기울이지 않았던 것이다. 어려운 현실에서 ‘생활보호법’의 재정을 확보하기보다 국가재정을 배경으로 근로무능력자만 보호하는 체제를 정당화했고, 그 체제를 유지한 것이다. 또한 국가자체가 아직 해외 원조를 받는 나라였다(李惠炅, 2006: 43). 사실, 한국의 경우 ‘생활보호법’ 제정 이후도 그 급여(양곡)의 많은 부분을 해외 원조에 의존하고 있었다. 농업생산이 저조해 1960년대 초까지 기아의 위험에 처한 사람이 많았으므로 ‘구호’의 재원을 해외 원조에 의한 식량원조에 의존했다. 식량을 중앙에서 관리하고 지방에 배포하는 시스템이었으므로 중앙정부 주도의 전달체계가 생긴 반면, 지방수준의 독자적 정책은 거의 없었으며, 1950년대까지 복지시설도 대부분 외국 민간 단체에 의한 시설이었으므로 외국단체가 복지의 주도권을 가지고 있을 정도였다(金早雪, 2012a: 159, 160).

이전의 ‘조선구호령’ 시대도 마찬가지였다. 한국전쟁 이후의 식량부족으로 1961년까지 존재했던 ‘조선구호령’ 역시 유명무실했다(대한민국정부, 1963: 311). ‘생활보호법’은 이러한 전통을 계승하여 1960년대 역시 ‘생활보호법’의 재원을 제한하고, 제한적인 보호만 수행했다. 물론 한국은 아동, 노인, 장애인, 모자가구 등 근로무능력자를 위한 ‘구호’, 전제민이나 자연재해의 피해를 입은 영세농민을 위한 식량배급은 대부분 그 자원인 양곡을 해외 원조에 의존하고 있었고, 농업생산력이 저조해 국내에서 이러한 자원을 조달하는 능력이 없었으며, 1950년대 후반부터 1960년대 초까지는 빈곤층에게 안정적으로 양곡을 배급하기조차 어려웠으며(金早雪, 2012a: 160), 당시의 ‘생활보호법’¹⁴⁶⁾을 비롯한 빈곤정책은 해외 원조로 얻은 식량을 나누어주는 식량지원 수준이었다. 그러나 한국은 1960년대 말에 경제성장으로 ‘생활보호법’의 중요한 재원이었던 해외 원조가 1960년대 말에 끝난 이후도(한국응용사회과학연구소, 1969: 21, 22),¹⁴⁷⁾ ‘생활보호법’의 재원보다 다른 제도의 재원 확보에 바빴다.

146) 당시는 ‘생활보호법’을 비롯한 빈곤층지원을 모두 합쳐서 ‘구호행정(救護行政)’이라고 불렀다.

147) 당시의 전문가들은 ‘복지확대’ 입장에 입각해 정부의 ‘효율화’ 노선에 저항했다. 예를 들면 한국사회복지연합회(현재, 한국사회복지협의회)는 복지시설(재원을 해외 원조에 의존하고 있었음)의 위기를 막기 위해 입소자의 급여수준 개선, 시설운영을

둘째, 이와 함께 한국에서는 미국의 무상원조를 둘러싼 사건들이 국회에서 문제가 되면서 해외 원조에 대한 국민의 불만과 불신도 많았다. 1964년에 ‘삼분폭리(三粉暴利)사건’으로 해외 원조와 재벌기업의 유착이 문제가 되고 있었고, 1966년에 미국으로 받은 무상원조를 여당이 정당 지지를 얻기 위해 이용한 ‘밀가루공사’ 담론이 국회에서 부정적 이슈로 퍼져있었다(河合和男·飛田雄一·水野直樹·宮嶋博史, 1996; 金早雪, 2012 c: 195). 이러한 부정적 이슈 때문에, ‘생활보호법’의 발전과 재원 확보에 소극적이었을 수 있다.

물론 한국에서 1999년까지 공공부조제도의 개선작업이 전혀 없었던 것은 아니다. 1980년대에 들어 1982년의 ‘생활보호법’의 전문개정¹⁴⁸⁾, 1984년의 ‘생활보호법’ 개정¹⁴⁹⁾, 1987년의 ‘생활보호법’ 개정¹⁵⁰⁾, 1997년의 ‘생활보호법’ 개정¹⁵¹⁾ 등 법 개정을 거듭했다. 1982년의 ‘생활보호법’ 전문개정으로 ‘조선구호령’에 없었던 ‘교육보호’¹⁵²⁾와 ‘자활보호’¹⁵³⁾를 신설했고, 직업훈련사업¹⁵⁴⁾과 융자사업을 시작했다. 또한 1984년 개정으로 행정기관에 의한 일방적 선정방식을 이용자의 신청에 기초한 신청방식으로 전환하는 등 제도를 지속적으로 개선했다.¹⁵⁵⁾ 1987년 개정으로 생활보호전문요원을 읍·면·동에 배치했으며, 전달체계를 약간 개선했다.

위한 정부보조금을 요구해 ‘사회복지사업법’ 제정을 요구했다. 이를 지지하는 국회의원이 법을 상정했으나 복지시설이나 복지사업을 전쟁의 유물이라고 보는 대다수 일반 국민의 인식 때문에 실현하지 못했다(한국사회복지협의회, 2007: 21).

148) 주된 개정 내용은 다음과 같다. 첫 번째로 이미 1979년에 ‘생계보호’로 중학생의 수업료·입학금 지원을 시작했으나 이를 ‘생계보호’와 별도의 ‘교육보호’로 정립했다. 두 번째로 ‘자활보호’를 신설해 자활을 위한 직업훈련사업(무상훈련, 훈련비 지원)과 융자제도를 도입했다. 셋째, ‘영세민-준영세민’이라는 구분을 ‘거택-시설-자활’이라는 근대적 구분으로 바꿨다.

149) 행정기관이 일방적으로 보호대상을 선정하는 ‘직권주의’를 신청을 받고 선정하는 ‘신청주의’로 바꿨다.

150) 1987년에 생활보호전문요원을 읍·면·동에 배치하기 시작했다.

151) 1997년 8월 22일 ‘생활보호법’ 개정으로 제한적으로나마 개선이 이루어졌다. 민법의 규정에 맞춰 부양의무자 범위 축소했고, ‘노인, 아동, 임산부, 근로능력 상실자 등과 생계를 같이하는 자로 이들의 부양, 양육, 간병, 기타 이에 준하는 사유로 생활이 어려운 자’까지 보호대상을 넓혔다. 또한 보건복지부 장관이 매년 12월 1일까지 중앙생활보호위원회의 심의를 거쳐 다음 연도 최저생계비를 결정하고 공포하도록 했다. ‘생계보호’에 주거에 필요한 비용을 반영하고, 교육보호에 입학금이나 학용품 등 지원내용을 추가했다.

152) ‘생업보호’의 일환으로 실시하던 교육비지원을 ‘교육보호’로 정립시켰다.

153) ‘취로구호사업(1974년~)’, ‘새마을노임소득사업(1975년~)’, ‘취로구호사업(1980년~)’, ‘취로사업(1985년~)’ 등 명칭을 바꾸면서 취로사업은 실시하고 있었다.

154) 생활보호 수급자의 자활을 지원하기 위해 무상훈련을 제공하거나 훈련비를 지원했다.

155) 하지만 결국 제정에 맞추어서 수급자를 선정하고 있었다(최지영: 1989: 162).

표6 한국 ‘생활보호법’의 변천과정

전체	1961	‘생활보호법’ 제정
	1982	‘생활보호법’ 전문개정. ‘생활보호법’에 ‘교육보호’와 ‘자활보호’ 추가. ‘자활보호’ 도입에 따라 “영세민/준영세민” 구분을 “거택보호자/시설보호자/자활보호자”로 바꿈
	1987	생활보호 전달체계 전문화를 위해 사회복지전문요원을 읍·면·동에 배치하기 시작
	1998	한시적 생활보호 실시
	1999	‘생활보호법’을 폐지하고 ‘국민기초생활보장법’을 제정
생계보호	1961	‘생활보호법’ 제정에 따라 생계보호 실시
	1984	직권보호주의에서 신청보호주의로 변경하여 선정 누락자나 신규 수급자를 보호할 수 있게 됨. 거택보호자 자격요건 강화
	1996	차등급여제 최초 도입
	1999	‘생활보호법’ 상의 자활보호 수급자는 생계보호 수급자가 아니었으나, ‘국민기초생활보장법’ 제정으로 생계비를 받을 수 있도록 됨
의료보호	1961	‘생활보호법’의 급여 중 하나로 ‘의료보호’를 명시(실시 안 됨)
	1977	‘의료보호법’을 제정해 ‘의료보호’를 ‘생활보호법’에서 분리시켜 1978년부터 생활보호 대상자에 대한 실질적 ‘의료보호’ 실시
	1986	자활보호 유사자를 의료부조자로 분류하고 이들에게도 ‘의료보호’를 실시
	1994	의료보호자 분류에서 의료부조 분류를 폐지
주거보호	1989	저소득층의 주거문제 해소를 위해 영구임대주택 200만호 건설계획 발표 및 추진
	2000	‘국민기초생활보장법’에 ‘주거급여’를 추가
교육보호	1979	‘생계보호’ 급여의 일환으로 중학생 수업료·입학금 지원
	1982	‘생활보호법’ 개정에 따라 ‘교육보호’를 ‘생계보호’와 별도로 명시
	1987	1987년부터 실업계고등학교 학생에게도 수업료·입학금 지원
	1996	인문계고생 학업성적 상위 30%에게 지원
	1997	인문고생 전원에게 지원 확대
직업훈련	1982	생활보호 수급자의 자활을 지원하기 위해 직업훈련사업(무상훈련 및 훈련비 지원) 실시
	1993	각 부처에서 분장하던 직업훈련을 노동부가 일괄 담당하게 되면서 생활보호 수급자의 직업훈련도 노동부로 이관. 보건복지부는 대상자 추천만 위탁 받아서 실시
자활센터	1996	시범사업으로 도입(5개소 지정)
	1997	5개소 추가 지정, ‘생활보호법’에 자활후견기관 관련규정 신설
	1998	7개소 추가 지정
	1999	3개소 추가지정(총 20개소)
취로사업	1974	생활보호사업의 일환으로 ‘취로구호사업’ 실시
	1975	‘새마을노임소득사업’으로 명칭 변경
	1980	‘취로구호사업’으로 명칭 변경
	1985	‘취로사업’으로 명칭 변경
	1994	지방자치단체로 ‘취로사업’의 책임 및 관리를 이관
	1998	경제위기로 인한 저소득층의 근로연계 생계비 지원을 위해 재추진
용자사업	1982	생활보호 수급자의 자활기반을 제공하기 위해 용자제도 시행
이주사업	1982	인구의 대도시 집중 억제와 저소득층의 지방정착지원을 위해 대도시 영세민 지방이주사업 실시
	1990	이주사업 시행 중단(정착률이 낮았음)

출처: 한국사회복지연구회(2000: 148).

그러면 이 시기에 정치권은 빈곤층을 어떻게 다루었던 것인가? 먼저 한국은 한국전쟁 이후 ‘생활보호법’ 제정 전까지는 ‘조선구호령’에 의한 ‘구호’¹⁵⁶⁾로 한시적으로나마 근로능력자(전재민 등)도 식량배급의 대상으로 했으나 1950년대 중후반에 들어 근로능력자를 위한 지원을 줄여 ‘조선구호령’의 원래 대상인 근로무능력자에게 지원을 집중하기 시작했다¹⁵⁷⁾ (보건사회부, 1958; 金早雪, 2012a: 132, 136, 155에서 재인용). 그러다가 한국은 ‘생활보호법’ 제정 이후 1960년대 말에 해외 원조 종료 시기를 앞두고¹⁵⁸⁾ 빈곤층지원을 효율화하는 과정에서 정립한 것이 근로무능력자를 위한 ‘생활보호법’과 근로능력자를 위한 ‘자활지도사업에 관한 임시조치법’¹⁵⁹⁾이었다¹⁶⁰⁾ (金早雪, 2012c: 196, 197, 199). 결국 한국은 한국전쟁 이후의 심각한 빈곤을 응급조치로 다루었다가 외국원조라는 재원이 떨어지자마자 근로무능력자만 시혜적으로 보호하는 시스템을 정착 시킨 것이다.

한국의 ‘생활보호법’이란 애초에 매년 1번씩 읍·면·동의 행정직원이 극빈층 조사¹⁶¹⁾를 실시하고, 노인, 아동, 장애인을 등 근로무능력자를 ‘생

156) 한국에서 ‘구호(救護)’란 구호양곡이나 외원으로 얻은 자원을 배포하는 사업이었으며, 현금급여를 수반하는 사업은 아니었다. ‘구호’의 재원은 외원의 비중이 높았고, 아동, 노인, 모자가구 등 갈 곳을 잃은 자를 위한 ‘시설구호’는 외원에 의한 민간활동에 의존하고 있었다(보건사회부, 1958). ‘구호’ 대상자는 원칙적으로 ‘조선구호령’에서 규정한 13세 이하 아동, 65세 이상 노인, 장애인, 영유아의 어머니 등 근로무능력자였다. 시설(겨우 의식주를 제공하는 수준)에서 ‘구호’ 받는 사람들은 집에서 ‘구호’ 받는 사람보다 나았으나 시설에서 ‘구호’ 받는 사람조차 안정적으로 양곡을 받을 수 있는 상황이 아니었다. 한국전쟁의 피해가 컸기 때문에 한국은 ‘응급적 구호’, ‘임시적 구호’라는 명칭으로 근로능력자에게 밀가루를 지급하기도 했다. 군인이나 경찰의 관계자 중 가난한 사람은 ‘구호’와는 별도로 ‘원호(援護)’를 받았다. ‘원호’란 현금에 의한 생계급여, 의료급여, 교육급여, 생업급여 등이었으며, ‘구호’보다 훨씬 관대한 사업이다(金早雪, 2012a: 151).

157) 정부쪽에 “‘구호’에 의존하고 있다”, “‘구호’로 국민의 자활의욕이 떨어진다”는 의견이 존재하기도 했다(윤갑로, 1956: 128-130). 또한 1960년대 초까지 ‘조성구호령’에 기초한 ‘구호’는 재원을 PL0480호에 의한 식량원조에 의존하는 지원이었기 때문에, 한국정부가 자율적으로 제도를 관리할 수도 없었다(金早雪, 2012b: 189).

158) 미국은 1971년도에 원조를 종료한다고 선고했다.

159) 이에 따른 자조근로사업은 농지조성, 농지개량, 관개, 치수, 도로건설 등 농촌이나 도시의 인프라 구축에 참여해 하루에 밀가루 3.6kg을 받는 사업이었다. 다만 한 가구에서 한 명만 참여할 수 있었고, 월 20일 이상 일할 수 없었고, 밀가루 3.6kg이라는 보상도 일반노동시장의 임금수준의 절반 이하이므로 가족을 부양할 수 있는 수준의 보상을 받을 수 없었다. 이 사업에 참여하려면 읍·면·동 행정직원이 매년 실시하는 조사(생활보호 대상자를 선정하는 조사)에서 ‘영세민’으로 선정 받아야 했다. 오히려 조성한 농지를 분배 받는 등 다른 보상이 컸다(한국응용사회과학연구소, 1969: 245).

160) 1970년대까지 이 두 개 사업을 합쳐서 ‘구호’라고 불렀으나 1970년대 이후 ‘구호’라는 말 대신 ‘생활보호’, ‘보호’라는 말을 쓰기 시작했다(金早雪, 2012c: 199).

활보호 대상자'¹⁶²⁾로 선정하고, 임산부를 비롯한 기타 근로능력자를 '영세민'으로 선정하는 제도였다. '생활보호법'의 수급자에게 소맥분(1인당 250g/일)을 지급하고, '영세민'에게 자조근로사업이나 공공사업의 참여 자격을 부여했던 것이다(한국응용사회과학연구소, 1969: 37,38).

한국정부는 지자체에 배분하는 생활보호 예산을 억제했기 때문에, 재정력이 약한 지자체는 선정자 수를 적게 책정할 수밖에 없었다. 중앙정부의 예산 통제 때문에 생활보호의 수급규모가 제약 받는 상황은 '생활보호법' 제정 직후부터 매년 국회에서 문제가 됐다(한국응용사회과학연구소, 1969: 42,63). 예산통제는 보건사회부가 의도한 것이 아니라 경제기획원¹⁶³⁾이 의도한 것이었고, 조사에 의한 후보가 모두 수급자로 선정하게 된 것은 1976년 이후였다(보건사회부, 1981; 金早雪, 2012c: 210). 보건사회부는 예산 확충을 매년 요청했으나 경제기획원은 방침을 바꾸지 않았던 것이다(한국응용사회과학연구소, 1969: 63,64).

한편으로 한국정부는 1970년대에 들어 '제3차 경제개발 5개년계획(1972-1976년)'의 성공으로 경제적 기반을 확충했다. 1960년대 후반부터 사회보장심의위원회가 건의하던 '사회개발(UN의 권장방향)'을 한국정부에서 받아들여 '제4차 경제개발 5개년 계획'부터 의료보험을 비롯한 사회정책을 병행하기 시작했다. 의료비 때문에 보건의료서비스를 받지 못하는 빈곤층의 문제가 드러나 1976년 의료부조리문제로 병원장 16명을 구속하는 사태가 일어나면서 박정희대통령이 "저소득층에 대한 의료혜택을 제4차 5개년 계획에 반영할 수 있도록 하라"고 지시를 내렸고, 이 기회에 보건사회부는 1977년에 '의료보호법'(1977년 12월 31일 공포, 법률 제3076호)을 제정하고 유명무실했던 의료보호사업을 '생활보호법'으로부터 분리시키는 동시에 1978년부터 처음으로 실질적인 '의료보호'를 제공

161) 가족의 상황, 자산·수입, 빈곤의 원인, 부양의무자 등을 조사했다. 조사에 앞서 정부가 선정의 기준으로 제시하는 '영세민책정기준'(주식비, 부식비, 연료비만 고려한 기준)은 최소한의 생활수준을 훨씬 하회하는 수준이었다. 한국응용사회과학연구소는 1967년의 평균소비지출 1인 월 2734원에서 당시의 최저생활비를 대략 1인 월 2000원으로 추측하고 당시의 '영세민책정기준' 월 600~700원의 비합리성을 설명했다(한국응용사회과학연구소, 1969: 81). 이 '영세민책정기준'은 행정편의적이고 비과학적 선정기준에 불과했다. 또한 당시 읍·면·동의 행정직원들은 생활보호 후보자 조사에서 이 기준을 제대로 고려하지 않았다(한국응용사회과학연구소, 1969: 37,38).

162) 읍·면·동의 행정직원에게 의한 조사로 후보자를 선정하고, 그 후보자명단 중에서 시·군의 '생활보호위원회'의 심사를 거쳐 시장·군수에게 선정 받은 사람이 생활보호를 받게 되는 선정방식이었다.

163) 박정희정권이 국가경제전략의 최고기관으로 설치한 기관이다. 1961년에 생겼고 1994년에 재무부와 통합했다.

하기 시작한 것이다¹⁶⁴⁾(손준규, 1981: 89,90; 김영순·권순미, 2008: 220,221에서 재인용). 1979년에는 ‘생활보호 대상자 중학교과정 수업료 지원 규정(1979년 8월 31일 제정, 대통령령 제9495호)’을 정하고 수급가구 자녀의 중학교 수업료를 전액보조하기 시작했다.¹⁶⁵⁾

한국에서 1978년부터 1981년까지 보건사회부 보호과장이었던 박연수에 의하면 이 시기에 한국은 근로무능력자를 위한 최저생계비를 조금씩 증액하고, 근로능력자를 영세민취로사업으로 유도했다. 그에 의하면 당시 보건사회부는 사회보장심의위원회의 연구보고서를 크게 받아들인 것은 아니었고, 한국사회복지협의회는 보건사회부에 의견을 제시하지도 않았고,¹⁶⁶⁾ 한국노총은 생활보호에 별다른 관심이 없었다. 또한 1982년 ‘생활보호법’ 전면개정 시 보건사회부 장관이었던 김정례에 의하면, 1982년 ‘생활보호법’ 개정은 전두환 정권의 복지국가 국정지표를 위한 것으로 관료주도로 이루어졌나, 예산문제를 둘러싸고 보건사회부와 경제기획원 간에 항상 갈등이 있었고, 정권은 한국개발연구원(KDI) 설립 이후 사회보장심의위원회보다 한국개발연구원의 경제학자를 정책파트너로 삼고 있

164) ‘의료보호’는 1977년의 의료보호법 제정을 계기로 국가재정으로 극빈층에게 진찰, 치료, 약제 처방, 입원을 제공하는 급여가 되었다. 한국정부는 1961년의 ‘생활보호법’ 제5조 ‘의료보호’ 규정에 근거한 ‘의료보호 시행령’을 1969년 11월 10일에 제정했고, 사실상 1970년대 초에 처음으로 의료보호사업을 실시했으나, 그 ‘의료보호’는 생활보호 수급자들에게 공공립의료기관에서 무료진료를 제공하는 내용이었으며, 수준 역시 빈약했다. 1976년 9월의 전국민 의료보장 확립을 위한 ‘의료시혜확대 방안’ 마련, 1977년 1월 4일의 ‘의료보장에 관한 규칙’ 제정으로 1977년 12월 31일 ‘의료보호법’을 제정했고, ‘생활보호법’의 ‘의료보호에 관한 규칙’을 폐지하는 대신 새로운 ‘의료보호법’에 의한 본격적 의료보호사업을 실시했다. ‘의료보호법’의 대상자는 주로 생활보호 수급자들이었다. 소득이 적어 의료비 때문에 생활보호 수급자로 전락할 수 있는 저소득층에게 ‘의료보호’를 확대하기 위하여 1986년 1월부터 의료부조제도를 도입했으나 대상선정이 여전히 엄격했다. 본인부담금을 지불하지 못하는 사람 대신 기금에서 비용을 지불했으나 대불금을 납부기한(6개월)까지 지불하지 못하면 6개월 이내에 시장·군수가 독촉장을 보내고 그 기간 내에 납부하지 못하면 ‘의료보호’를 정지하는 등 수급자가 저소득층이라는 점을 감안하면 아주 과혹했다(이계탁, 1994: 20-25).

165) ‘교육보호’는 1970년 8월 31일 ‘생활보호법’의 중학교 수업료 지원규정에 기초해 중학교 또는 이에 준하는 학교에 재학하는 생활보호 수급자에게 수업료를 지원하는 제도로 1979년 9월 1일부터 시행됐다. 이는 생활보호 수급자(법정 영세민)만을 대상으로 실시하는 유일한 교육부조사업으로 연간 수업료 전액을 국고 및 지방자치단체 예산으로 보조했다. 이후 중학교 졸업만으로는 취업이 어려운 현실을 고려해 1987년부터 신규사업으로 전체 지역 거택보호자와 면(面)지역 이하 ‘자활보호’ 수급자에게 실업계 고등학교까지 학비 전액을 지원하게 됐다. 1991년부터 지원 대상을 확대해 ‘생활부조’ 수급자 및 ‘의료부조’ 수급자의 자녀로 중학교 및 실업계 고등학교에 재학 중인 모든 학생에게 전액 지원했다. 아쉽게도 학업에 소요되는 각종 교육용품이나 교재 등 제반 비용의 지원이 없었다(이계탁, 1994: 32-34).

166) 한국사회복지협의회는 보건사회부의 영향 하에 있었다.

었다(김영순·권순미, 2008: 224,261,262).

한국의 복지단체는 1960년대 박정희 정권 이후 정부의 영향 하에 있었다. 언론은 1970년대와 1980년대에 정부의 언론 통제를 받았고, 한국노총은 사회보험제도에 관심을 가졌을 뿐 공공부조제도에 관심을 가지지 않았다(김영순·권순미, 2008: 224,225). 법 제정과정에 영향력을 미칠 만한 이익단체로는 한국노총밖에 없었으나 한국노총은 사회보장을 위한 운동에 별로 관심이 없었고, 근로자와 관련된 산업재해보상보험법(안)과 의료보험법(안)을 심의한 1963년에도 아무런 의사를 밝히지 않았다. 한국노총과 대립관계에 있는 상공회의소 역시 관심을 보이지 않았다. 국민이 사회보장을 요구하는 현상도 없었다(손준규, 1981: 27,46). 공공부조가 국회에서 주요쟁점으로 등장한 적도 없었다(김영순·권순미, 2008: 225).

한국의 1970년대와 1980년대를 보면 복지가 주목을 받지 못한 채, 1980년대까지 복지관료와 경제관료가 ‘생활보호법’을 배타적으로 관리했고, 대통령이 수시로 지시를 내렸을 때 보건사회부의 관료들이 제도를 수시로 개선해왔다. 노조, 사회복지협의회, 그리고 야당조차 논의하지 않았다.

한국에서 1970년대까지 ‘생활보호법’의 ‘생계보호’는 주로 시설에서 거주한 상태로 생활보호를 받는 ‘시설보호’ 수급자 중심으로 이루어졌으며, 1980년대 후반도 집에서 거주한 상태로 생활보호를 받는 ‘거택보호’ 형식이었으며 수급자는 밀가루 약간씩을 지급 받는 정도였다. ‘거택보호’ 수급자와 ‘시설보호’ 수급자들이 받는 양곡, 부식비, 연료비의 수준이 최저생활을 유지하는 데 훨씬 부족했고 수급가구 가구원의 연령, 성별을 고려하지도 않았다(표갑수, 1990: 22). 특히 ‘생활보호법’의 중심이라 할 수 있는 ‘생계보호’는 1980년대까지 최저생계비에 훨씬 못 미쳤다. 1987년도 시점에서 ‘시설보호’ 수급자를 위한 보호수준이 최저생계비의 93.7%에 이르렀으나 ‘거택보호’ 수급자를 위한 보호수준은 최저생계비의 63.4% 선에 머무르고 있었으며, ‘거택보호’ 수급자가 시설보호 수급자로 유입하는 현상이 나타났다(최지영, 1989: 163,164). ‘거택보호’는 연료비와 부식비가 5인 가구를 기준으로 1가구당으로 지급되므로 가구원 수가 많을수록 상대적으로 급여의 효과가 약했던 것이다(최지영, 1989: 164).

한편으로 일본의 경우 ‘생활보호법’의 강력한 지지자였던 미군정은 ‘생활보호법’ 전면개정의 다음 해 1951년 9월의 샌프란시스코강화조약 체결로 일본을 떠났다. 후생성은 미군정이라는 강력한 지지자를 잃었고, 이때부터 정부재정을 장악하는 대장성(大藏省, 한국의 재무부에 해당)을 비롯한 다른 중앙부처와 직접적으로 협상해야 했다.

미군정이 일본을 떠나자마자 곧장 대장성은 1953년 말에 ‘긴축재정’¹⁶⁷⁾을 내걸어 ‘생활보호법’의 중앙정부 부담을 80%로부터 50%로 줄이자고 제안했고, 1954년부터 3년간 ‘생활부조(=생계급여)’의 급여 인상을 중지시켰다. 이에 후생성은 ‘생활부조’ 기준 인상 중지를 감수하는 대신 1954년도에 근로공제 도입, 1957년도에 ‘세대분리(世帯分離)’¹⁶⁸⁾ 적용 범위 확대, ‘모자가산’ 인상¹⁶⁹⁾, ‘산부가산(産婦加算)’ 도입, 입원환자가산 도입, 1958년도에 고등학교 학생의 ‘세대분리’ 허용¹⁷⁰⁾, 소득인정 제외 범위 확대¹⁷¹⁾ 등 세부 조정으로 저항했다. 또한 1954년에 후생성은 노동과학연구소(労働科学研究所)의 후지모토 타케시(藤本武)에 위탁해 당시의 ‘생활부조(생계급여)’ 기준액이 건강하고 문화적인 최소한의 생활을 영위하기 위한 금액의 절반에 불과하고, 육체적 생존을 위한 비용에 불과하다고 반격했다. “생활보호를 수급하는 외국인이 많다”, “부정

167) 1954년도 일반회계예산을 1조 엔 이내로 억제하자는 것이었다. 1953년도 예산(지출)은 1조 272.5억 엔이었으나 1954년도 제19회 국회는 예산을 276.7억을 줄여 9995.8억 엔으로 했다(財政省, 財政統計 <https://www.mof.go.jp/budget/reference/statistics/data.htm>).

168) 한 가구의 어떤 가구원을 그 가구의 가구원으로 간주하지 않는 조치를 가리킨다. 예를 들면 근로능력이 있음에도 불구하고 도박중독이나 알코올중독으로 일하지 않는 가구원이 있을 경우, 그 가구는 빈곤에 빠져도 생활보호를 받기 힘들다. 이럴 때 도박중독이나 알코올중독으로 일하지 않는 가구원을 ‘다른 가구’로 간주하고 나머지 가구원에게 생활보호를 적용하는 것이다. 기본적으로 복지사무소가 사례마다 논의하고 판단하지만, 후생노동성이 대략적인 가이드라인을 제시하고 있다.

169) 모자가산에 자녀 수를 반영시켰다.

170) 생활보호 수급가구의 경우 일할 수 있는 가구원은 일을 해야 한다. 그러므로 예전에는 “생활보호를 받으면서 고등학교에 진학한다”는 일이 불가능했다. 그러므로 수급가구의 자녀가 고등학교에 진학할 경우에 제도 상 부모와 생계를 분리하는 ‘세대분리’를 적용하는 것으로 했다. 즉 그 자녀를 그 가구의 구성원이 아닌 것으로 간주하고, 그 자녀가 받던 1인분의 급여를 포기하면 나머지 가구원들이 계속 생활보호를 받을 수 있게 한 것이다. 즉, “자녀가 고등학교에 진학하면 아예 부모까지 생활보호를 받지 못하게 된다”는 비극을 막은 것이다. ‘세대분리’ 이후 그 자녀가 부모와 계속 동거하는 것은 문제가 되지 않지만, 어머니와 자녀의 2인가구의 경우 ‘세대분리’로 생활부조(=생계급여)와 모자가산을 잃게 되므로 가계 부담이 커진다.

171) ‘생활보호법’은 최저생활비에서 지금의 소득을 빼고 모자란 만큼 급여를 지급하는 제도이므로 ‘지금의 소득’을 얼마로 보느냐가 아주 중요하다. 어떤 수입을 소득으로 간주하지 않으면 그만큼 많이 급여를 지급하게 되는 것이다.

수급이 많다” 등 국민의 불만을 배경으로 ‘생활부조’의 급여 인상이 정체한 시기이기도 했으나 ‘생활보호법’의 작은 부분에서 꾸준한 개선이 이루어진 시기이기도 했다(副田義也, 2014: 63-65; 木村孜, 1981: 74, 75, 79). ‘생활보호법’에 대한 관심이 높지 않았다는 점은 한국과 마찬가지로 였으나 일본 후생성이 꾸준히 ‘생활보호법’을 개선한 점이 특징적이다.

일본에서 1960년 7월 이케다 하야토(池田勇人) 정권은 나카야마 마사(中山マサ)¹⁷²⁾를 후생대신으로 임명해 협상을 통한 국회 운영과 사회보장 확충을 강조했다. 그리고 이케다 하야토 정권은 자민당의 카야 오키노리(賀屋興宣)를 비롯한 “조세 감면 없이 세수입으로 사회보장예산을 크게 확장하자”고 주장하는 급진적 복지옹호자를 영입했다. 안보투쟁을 무시하고 강압적으로 일미안보협정 개정을 단행한 직전의 키시 노부스케(岸信介) 정권(1957년 2월-1960년 7월)과의 차별화를 노린 것이다. 카야 오키노리는 “국민생활을 크게 향상하려면 조세 감면과 사회보장이 모두 필요하지만 상대적으로 사회보장지출 확충에 중점을 두고 싶다”는 주장을 펼쳤으며,¹⁷³⁾ 후생성은 이 기회를 놓치지 않고 거의 완성된 예산안을 대폭 수정하고 ‘생활부조’ 기준의 26% 인상¹⁷⁴⁾, 국민건강보험 급여를 향후 5년간 단계적으로 70%(당시 50% 지급)로 인상, 그리고 국민연금의 지급 제한 완화까지 담긴, 꽤기 넘치는 예산안을 자민당에게 제출했다. 자민당은 선거를 염두에 두고 “생활부조 기준을 26% 인상해도 격차는 줄지 않으니까 이왕이면 50% 올리자”, “국민건강보험 급여의 70% 지급은 내년부터 바로 실시하자” 등 급진적인 복지 확대까지 제안했다(朝日新聞社, 1960b).

다만 대장성은 “올해 1800억 엔이었던 사회보장관련비용을 한꺼번에 1000억 엔 증액한다는 자민당의 일부 주장은 말이 안 된다”, “생활보호 예산과 실업대책사업 예산은 비수급 빈곤층의 소득이나 민간의 임금에 맞춰 결정하는 사항이므로 그 기준에서 벗어난 증액은 일반고용의 동향이나 임금에 미치는 영향이 너무 커 바람직한 재정방향이 아니다”, “경제적 효과를 고려해도 사회보장 지출의 증가는 소비를 높일 뿐이며, 경

172) 일본 최초의 여성 대신(장관)이다.

173) 카야 오키노리는 마이니치신문에 최저소득을 다섯 배로 늘리자는 의견을 투고해 주목을 모았다(毎日新聞社, 1960).

174) 그 외에 주택부조, 교육부조, 생업부조의 급여 개선, 근로공제 인상, 기말 일시부조(期末一時扶助. 생활보호 수급자에게 12월부터 1월에 지급되는 월동급여)의 상설을 넣었다.

제성장에 그다지 기여하지 않을 것”, “오히려 조세의 감면과 공공투자를 줄여야 할 것”이라고 견제했으며(朝日新聞社, 1960a), 경제기획청(經濟企画庁)¹⁷⁵⁾ 역시 “사회보장으로 소득재분배를 추진하는 것에 동의하지만 전체 국민소득을 늘리지 않으면 재분배를 효과적으로 추진할 수는 없다”, “국민소득 전체를 늘리려면 공공투자를 늘려야 한다. 결국 먼저 공공투자를 늘리고 경제의 성장, 국민소득의 확대를 도모하고 다음으로 조세 감면으로 저소득층을 보호해 소득 격차를 해소하고 그래도 보호하지 못하는 빈곤층을 사회보장으로 보호하는 것이 바람직하다”고 대장성을 지지했다(朝日新聞社, 1960c).

결국 자민당은 사회보장 확충, 공공투자, 조세감면을 균형 있게 추진한다는 노선으로 하방수정 했으나(伊藤昌哉, 1967: 111), ‘생활부조’, ‘주택부조’, ‘교육부조’의 인상, 근로공제 인상, 기말일시부조(월동급여) 지급이 이루어졌고, 1961년도의 보호기준 대폭 인상의 계기가 됐다(副田義也, 2014: 95-99). 이케다 하야토 정권은 직전의 키시 노부스케(岸信介) 정권의 ‘일미안정보장조약(日米安全保障條約)’ 협상 단행에 대한 일본사회의 반발을 우려해 대립하는 사회당의 주장이었던 ‘빈곤대책’을 사회당보다 적극적으로 추진한 것이고, 후생성은 그 기회에 ‘생활보호법’ 개선을 시도한 것이다.

이후 일본경제가 1965년부터 1973년까지 ‘고성장기’의 마지막 9년간에 들어 일반국민의 생활수준이 상승했다. 하지만 대장성은 “생활보호의 ‘생활부조’ 급여수준의 인상 때문에 수급가구의 최저생활비가 주민세 비과세기준을 상회하는 이상한 상태가 벌어지고 있다”, “생활보호의 급여는 다른 사회보장급여의 산정기준이므로 생활보호의 기준을 인상하면 사회보장지출이 전체적으로 늘어나 재원이 부족할 것”이라고 견제하고 ‘생활보호법’의 축소를 주장했다(朝日新聞社, 1967). 이에 후생성은 심의회의 제언을 이용해 이에 저항했다. 즉 “산업구조 고도화에 따른 인구의 도시집중, 교통의 고속화, 언론의 발전으로 생활수준의 향상은 물론 생활양식의 도시화가 진행했고, 상대적 결핍감이 커졌다”, “최저임금제도를 조급히 정립할 수 없는 관계로 인구고령화에 따른 저소득층 증가가 발생”, “영국이나 독일의 일반가구 대비 수급가구 소비수준(약 60%)과 비교하면 일본의 일반가구 대비 수급가구 소비수준(약 50%)은 여전히 낮

175) 장기경제계획의 책정, 경제를 위함에 각종 정책의 조정, 경제동향의 조사와 분석을 수행했던 총리부(總理府)의 기관이었다. 2001년의 내각부(内閣府)에 편입했다.

아 일본의 국제적 지위를 고려할 때 부적절” 등 대장성에 반론했다(中央社会福祉審議會生活保護専門分科会, 1967; 藤井康, 1981: 276). 경제성장기 역시 경제부처의 압력이 존재했던 것이다. 하지만 후생성은 이 시기에 ‘생활부조’ 기본액을 일반국민의 소비수준 상승률보다 크게 올리는 ‘격차축소방식’을 도입하는 등 생활보호제도 향상에 성공했다. 후생성 관료들의 친복지적 태도를 볼 수 있다.

당시의 일본을 보면 석유파동 이후 1970년대 말에 대장성이 사회보장 지출이라는 예산평성 상의 ‘성역(聖域)’을 삭감하려고 했다. 이 때 역시 후생성은 정당이나 정치인을 끌어들이고 저항했다. 즉, 1970년대 후반에 대장성이 국고부담 경감을 위해 보험료 인상, 이용자 부담 강화, 소득제한 강화를 꾀했을 때 후생성은 이를 막았다. ‘생활보호법’ 이외의 영역에서도 후생성은 대장성의 제안의 대부분을 국회에서 부결하게 하고 정치협상과정에서 수정받게 했다. 즉, 국회는 1976년의 ‘건강보험법’ 개정안 중 ‘보험료 인상’을 제지했고 ‘급여수준 인상’만 통과시켰고, 미키 타케오(三木武夫) 수상은 1976년 예산안 중 ‘노인의 무상의료 중지’와 ‘일부부담 도입’을 보류했다. 국회에서 야당과 자민당의 일부 국회의원들은 1980년도 예산심의에서 ‘아동수당의 소득제한 강화’를 부결했다(副田義也, 2014: 216, 217).

일본의 경우 1973년 10월의 제1차 석유파동 이후 자원의 수입과 제품의 수출로 순환하는 경제에 타격을 입었으나, 경제성장이 둔화되면서도 고도 경제성장기의 궤적을 타 사회보장 지출은 계속 늘었다. 대장성은 사회보장지출이라는 ‘성역(聖域)’을 제거하려고 노력했으나 후생성은 ‘복지원년(福祉元年)’이라는 담론을 거점으로 정당과 정치인의 지지를 얻어 대장성에 저항한 것이다. 복지 삭감이 실제로 나타난 것은 1981년도 예산부터였다(副田義也, 2014: 215-217). 이 때 복지 축소를 잠깐 막았던 요인은 첫째로 자민당의 위기였다. 제1차 석유파동 직후 1974년 7월 참의원 선거, ‘록히드사건’¹⁷⁶⁾ 이후 1976년 12월 중의원 선거에서 자민당은 과반수를 차지하지 못해 무소속 의원을 영입하는 상태였으며, 1977년 7월의 참의원 선거, 1979년 10월의 중의원 선거 역시 간신히 과반수를 확보했다. 자민당이 복지 삭감으로 유권자의 반발을 받을 수 없는 상황이었다. 둘째로 1976년 12월에 집권한 후쿠다타케오(福田赳夫) 정권이 세

176) 미국의 ‘록히드’사가 항공기를 팔기 위해 각국 정치인에게 뇌물을 준 사건이다.

수입 저하를 국채(國債) 발행으로 보충하고 재정지출을 확대하고 경기부양을 노리는 노선을 선택하여 ‘큰 정부’와 사회보장 확대를 지지했기 때문이다. 셋째로 1970년대에 일본의 실업률, 조세율, 사회보험료, 그리고 인구고령화 수준은 유럽보다 훨씬 낮았으며, 국민들이 사회보장지출에 크게 신경 쓰지 않았다(田多英範, 1987: 25,26; 正村公宏, 1990; 副田義也, 2014: 218,219).

일본 ‘생활부조’의 급여수준과 일반 국민의 소비수준의 격차는 작아졌는데, 1970년대부터 1980년대 초까지 그 이유는 석유파동 이후의 경기불황으로 국민의 소비수준이 정체한 반면 일본정부는 매년 다음 연도의 경제성장률이나 국민의 소비수준 상승률을 ‘노력목표’로서 높게 예상하고 그 예상에 맞춰 ‘생활부조’의 급여수준을 올렸기 때문이다(副田義也, 2014: 222,223). 이후 1967년에 중앙사회복지심의회(中央社会福祉審議會) 생활보호전문분과회(生活保護専門分科会)는 영국이나 서독의 일반가구 소비수준 대비 수급가구의 소비수준 비율을 약 60%로 보고 이를 목표로 설정했기 때문에, 1980년대 초반에 일본에서 일반가구 소비수준 대비 수급가구의 소비수준 비율이 60%를 넘었던 1982년 이후¹⁷⁷⁾ 1983년의 중앙사회복지심의회(中央社会福祉審議會)는 “일반국민의 소비실태와의 균형상 타당한 수준에 달했다”고 의견하고 최저생계비측정방식을 ‘격차축소방식’으로부터 ‘수준균형방식’으로 전환한 것이다(副田義也, 2014: 223).

일본에서 ‘생활보호법’이 본격적으로 위축하기 시작한 것은 1981년 이후였다. 1980년대에 생활보호제도에서 예산논리에 중점을 두는 회계검사원의 검사가 시작했고, 후생성이 ‘생활보호법’의 엄격한 운용을 촉구하는 ‘123호 통지’를 내린 것도 1981년이다. 이 시기는 생활보호제도뿐만 아니라 다른 복지제도도 위축한 시기이다. 일본에서 1980년대에 복지가 축소된 이유는 다음 세 가지이다(宮本太郎, 2008: 111-113). 첫째로 ‘정책피드백’이 약했다. 즉, 이익단체가 약했다. 무상노인의료를 철폐한 1982년 ‘노인보건법’의 개정과정¹⁷⁸⁾에서 눈에 띄는 이익단체는 ‘일본의사회(日本醫師會)’밖에 없었다. 둘째로 중앙정부 부담률을 인하할 때 ‘보조

177) 일반근로가구의 소비수준을 100%로 했을 때의 수급가구의 소비수준은 전국규모로 보면 1977년에 60%를 넘었으나, 도쿄로 보면 1982년도에 60%를 넘었다.

178) 일본정부는 1973년 1월부터 70세 이상 노인을 위한 무상의료제도를 실시했다. 1973년 10월부터 와상상태의 노인에 한해서 65세 이상까지 무상으로 의료를 받을 수 있게 했다. 이후 1982년 8월에 스즈키 젠코우(鈴木善幸) 정권은 노인의료료를 유료화하는 법 개정을 강행했다.

금' 삭감이라는 말을 쓰고 마치 중앙정부에 대한 지방정부의 의존을 시정하는 것처럼 표현해 여론을 현혹시켰다. 셋째로 고용정책으로 복지삭감의 영향을 상쇄할 수 있는 것처럼 표현했다. 이는 대부분 생활보호 삭감 과정에 대한 설명으로 통한다. '생활보호법'의 이익단체는 약했고, 중앙정부는 '생활보호법'의 중앙정부 부담비율을 '책임'이 아니라 '보조금'이라고 표현했다. 근로능력자인 극빈층을 그들의 취업을 막는 요인들을 무시한 채 단순히 아예 신청을 거부했다. 근로능력자에게 우선 생활보호 급여를 지급하고, 급여를 지급하면서 취업지원 하는 것이 법적으로 가능한 제도였으나, 근로능력자에게 아예 생활보호를 지급하지 않았던 것이다.

한편으로 일본에서는 1950년대부터 공공부조제도를 둘러싼 법정투쟁이 있었다. 일본에서는 1950년대부터 법정투쟁이 '생활보호법'의 급여수준을 상승시켰다. 애초에 '생활보호법'의 급여수준은 극히 낮았지만, 1950년대의 법정투쟁을 거쳐 상승한 것이다. 가장 상징적인 소송이 아사히 시게루(朝日茂)씨가 후생성 대신을 상대로 1957년에 제기한 '아사히소송(朝日訴訟)'이다. '아사히소송'은 '생활보호법'의 '전물량방식'에 기초한 급여수준을 문제로 삼은 소송이었으며, 제1심을 담당하 도쿄지방법판소는 1960년 10월에 "헌법 제25조의 이념에 어긋나는 수준"이라는 판결을 내렸다. 결국 정부는 최고재판소 판결¹⁷⁹⁾로 '아사히소송'에 이겼으나¹⁸⁰⁾ 1961년부터 최저생계비측정방식을 '전물량방식'으로부터 '앵겔방식'으로 바꿔 '생활부조'의 급여수준을 인상했다.

일본에서 아사히 시게루씨가 1957년에 제기한 '아사히소송(朝日訴訟)'은 '일본환자동맹(日本患者同盟)'¹⁸¹⁾이나 노동조합의 지지를 받아 1960년 10월 19일 1심 도쿄지방법판소에서 승소했다. 후생성은 항소하긴 했으나 1심 판결의 다음해 '생활부조' 기준을 대폭 인상한 것이다.¹⁸²⁾ 즉,

179) '아사히소송'을 보면 1심, 2심 모두 생존권을 보장하는 수준보다 낮다고 암묵적으로 인정했으나 2심은 "차상위계층 유입으로 재정문제가 발생한다", "보호기준을 올리면 최저임금에 관한 협정, 실업대책사업의 임금, 연금 및 실업보험의 급여수준, 그리고 학자금 대출사업의 대출금을 올려야 되므로 문제가 된다"는 이유로 정부의 입장을 옹호했다.

180) 최고재판소 판결은 최저생계비를 "(후생성이) 중앙정부의 재정, 저소득층의 생활수준, 수급자가 비수급자보다 우대 받는 것을 부적절하다고 느끼는 국민감정, 그리고 예산배분의 사정을 고려해 정하는 사항"이라고 판단했다(渡辺賢, 1988).

181) 아사히씨는 결핵환자였다.

182) 일본의 경우 이후 '후지키소송(藤木訴訟)'이 '가구'를 어떻게 판단하느냐를 묻은 '1차 소송(1969년 제기)'과 생활보호관련 재판의 비용을 '생활보호법'의 급여로 받을 수

일본정부는 이후 ‘생활보호법’의 ‘생활부조(생계급여)’¹⁸³⁾ 측정방식을 ‘전물량방식(マーケット・バスケット方式)’¹⁸⁴⁾, 1961년부터 ‘엔겔방식(エンゲル方式)’¹⁸⁵⁾, 1965년부터 ‘격차축소방식(格差縮小方式)’¹⁸⁶⁾, 1984년부터 ‘수준균형방식(水準均衡方式)’¹⁸⁷⁾으로 전환했으며, ‘아사히 소송’ 1심 이후 최저생계비 기준을 급격히 인상했다(杉村宏, 1991: 7).¹⁸⁸⁾ 일본의 민간단체들은 정책과정에 참여하여 ‘생활보호법’을 개선한 것은 아니었으나 법정투쟁을 통해서 간접적으로 ‘생활보호법’을 개선할 수는 있었던 것이다.

그러나 법정투쟁을 제외하면, 일본에서 시민운동의 성과는 크지 않았다. 일본의 경우 시민운동의 기회가 열려 있었으며, 1950년대부터 1960년대 후반까지 ‘전국 생활과 건강을 지킬 모임 연합회(全国生活と健康を守る会連合会)’, ‘전일본자유노동조합(全日本自由労働組合)’, ‘부락해방동맹(部落解放同盟)’, ‘일본교직원조합(日本教職員組合)’이 생활보호를 집단신청 하는 등 조직적으로 행정기관의 업무를 방해하는 대중운동을 펼쳤으나, 이러한 운동은 사회에서 지지를 받지 못했다. 생활보호 수급자의 당사자조직인 ‘생활과 건강을 지키는 모임(全国生活と健康を守る

있느냐를 묻은 ‘2차 소송(1973년 제기)’을 제기하고 급여수준이 아닌 면의 개선도 촉구했다. ‘후지키소송’의 변호단과 지원조직은 ‘아사히소송’의 변호단과 지원조직이 맡았다(副田義也, 2014: 211).

183) 이와 같은 최저생계비로 산출한 ‘생활부조’는 거의 무업의 가구원만으로 구성된 가구의 수준이기 때문에, 이에 ‘모자가산’이나 ‘근로공제’, ‘노인가산’, ‘장애인가산’ 등을 추가 지급하는 것이다(岩永理恵, 2010: 25).

184) ‘전물량방식’이란 무업 가구원이 필수열량을 섭취하기 위해 필요한 음식의 구입비용으로 최저생계비를 산출하는 방식이다.

185) ‘엔겔방식’ 역시 음식비를 먼저 ‘전물량방식’으로 산출한다. 그 다음에 이 음식비를 엔겔계수(근로자가구의 가계지출 중 음식비가 차지하는 비율)로 나누고 ‘생계비’를 구한다. 그러므로써 산출한 ‘생계비’에서 주택비, 교육비, 의료비 등 ‘생활보호법’의 다른 급여로 지급하는 경비를 빼고 ‘생활부조’의 금액을 구하는 방식이다.

186) 격차축소방식 역시 기본적으로 ‘엔겔방식’으로 ‘생활부조’의 금액을 산출하는 방식이지만, 소득 1/10분위와의 격차 축소를 위해 해마다 개정률을 인상하는 점이 새로웠다. 다음 연도의 수준을 예측하고 개정률을 올리는 방식이었으므로 실제로 격차가 축소했는지 여부는 나중에 확인할 수밖에 없었다. 정부는 ‘격차축소방식’을 1965년에 도입했지만 1969년까지 ‘엔겔방식’을 이용했다. 후생성과 다른 중앙부처 사이에 합의가 이루어지지 않아 구체적 개정률을 정하지 못했기 때문이다. 완전히 ‘격차축소방식’으로 전환한 것은 1970년이었다.

187) 1983년 12월 23일 ‘중앙사회복지심의회 의견구신(中央社会福祉審議会 意見具申)’의 “현재 ‘생활부조’기준은 일반국민의 소비실태와의 균형상 타당한 수준에 달했다”는 의견을 받고 1984년부터 ‘수준균형방식’을 도입했다. 즉, 수급가구를 위한 ‘생활부조’ 금액이 일반가구의 약 60%에 도달했다고 본 것이다. 이후 일반가구의 지출 변동률만큼 수급가구의 ‘생활부조’금액을 변동시키고 있다.

188) 1980년대에 거의 지금의 급여수준에 도달했으며, 그 이후의 인상 폭은 작다.

회)’ 역시 일자리와 임금을 요구하는 노력보다 “생활이 어려우면 생활보호를 받으라”는 구호로 생활보호를 함부로 신청해 일반 시민의 지지를 잃어갔다(岸勇, 1983: 3). 또한 경찰은 ‘생활과 건강을 지키는 모임’의 활동가를 감시하고 ‘부정수급’을 형사사건으로 검거하는 강력한 개입을 실시하기 시작했다(児島美都子, 1973: 39). 일본의 과격한 대중운동은 1960년 중후반에 보수적인 지자체 수장들에 의한 경찰 동원과 폭력적 운동의 한계로 서서히 개별 사례를 고소하는 공익소송운동으로 바뀌어간 것이다(古賀昭典, 1971: 63). 이러한 역사적 경험은 일본에서 공공부조 제도 확대를 촉구하는 목소리를 위축시켰을 수 있다.

일본에서 장애인, 노인, 그리고 생활보호 수급자들은 운동을 유지할 힘이 없었고, 노동운동의 활동가들은 사회보장문제를 소홀히 했으므로 1970년대부터 사회보장 관련 단체의 연대조직인 ‘사회보장추진협의회(社会保障推進協議会)’의 활동은 저조했다(井上英夫, 1976: 64). 일본의 경우, 아사히소송은 많은 시민단체가 결합한 예외적인 사건에 불과했고, 이후의 소송들도 복지사무소수준의 세부적이고 개별적인 문제를 들어 싸우는 문제제기에 불과했다. 본격적으로 ‘빈곤문제’에 대한 운동이 생긴 것은 2000년대 후반의 ‘파견촌’이었다. 또한 일본의 노조는 애초부터 하나로 단결하지 못했다. 일본노동조합총평의회(日本労働組合総評議会. 1950~1989년. 이른바 ‘총평’)와 전국노동조합연락협의회(全国労働組合連絡協議会. 1947~1950년. 이른바 ‘전노련’)로 나누어져 있었고, 1989년에 일본노동조합총연합회(日本労働組合総連合会. 1989년~. 이른바 ‘연합’)가 생긴 이후도 새로이 전국노동조합연락협의회(全国労働組合連絡協議会. 1989년~. 이른바 ‘전노련’)가 생기는 등 단결하지 않았다. 공공부조 제도에 관심을 가지는 노조로 일본공산당 계열의 일본자치체노동조합총연합(日本自治体労働組合総連合. 이른바, ‘자치노련’)과 민진당(예전의 민주당) 계열의 전일본자치단체노동조합(全日本自治団体労働組合. 이른바, ‘자치로’)이 있었으나 서로 합의를 도출하지 못해 회원들도 줄고 있다(인터뷰자료).

한편으로 한국의 경우 기본적인 인권을 무시하는 군사정권 하에서 공익법운동은 환상에 불과했으며, 일본과 달리 그 전까지 공익법운동을 전개할 수 있는 환경이 없었다.¹⁸⁹⁾ 인권 변론의 전통은 1980년대 말 1990년

189) 1984년 조영래변호사의 활동을 공익법 운동의 계기로 볼 때도 있으나, 이는 준비하고 기획한 형태의 소송이 아닌 우발적 사건이었다(이찬진, 2005: 396, 397).

대 중반 사이에 ‘노동변호사 운동’으로서 나타나지만 이러한 운동은 비조직적이고 비체계적인 개인수준에서 이루어졌으며, 공익법운동의 본격적 출발은 비법률가 단체인 시민운동단체로부터 열리게 된 것이다(이찬진, 2005: 396, 397).

3. 과도기의 사건

이어서, 민주화 이후 외환위기에 직면하기 전까지의 한국에서 일어난 사건과 자민당 정권 단절 및 거품경기 붕괴 이후 금융위기 발생 및 민주당 집권 전까지의 일본에서 일어난 사건을 살펴보면 다음과 같다. 시기로 보면 한국의 1987년부터 1997년까지, 일본의 1993년부터 2008년까지이다.

정부에 의한 예산 통제에 저항하려면 복지 추진을 정당화하는 운동이 필요하지만 한국은 1948년 정부수립 이후 1987년의 민주화까지 적극적 운동을 조직화하지 못했다. 대부분의 민간단체들이 비정치적 활동 수준에 머물렀으며, 비합리적인 반독재 민중운동과 어용운동이 양극단을 구성하고 있었다(감정기, 1994: 이영환, 2005: 30에서 재인용). 서구의 역사를 보면 노동운동이 사회운동을 주도해 사회복지정책을 발전시켰으나 한국은 그렇지 않았다. 노동운동은 복지 확대를 추동하지 못했고, 노동정당도 최근에 이르기까지 실재를 갖추지 못했다(이영환, 2005: 30). 한국은 최근에 몇 명을 의회에 진출시킨 것을 제외하고 좌파정당들이 의회에서 의석을 차지하지 못했다(김태성, 2007: 100). 한국에서 사회복지운동에 주목할 만한 발전이 나타난 것은 1989년의 ‘경제정의실천시민연합(이하, ‘경실련’)' 창립이나 1994년의 참여연대 설립 등 민주화 이후였다(이영환, 2005: 34). 오히려 한국의 경우 노동운동보다 경실련이나 참여연대 사회복지위원회¹⁹⁰⁾ 등 시민운동 세력이 분배문제 해결에 나섰다(김연명, 2005: 316). 시민운동 세력이 성명서 발표, 국회와 행정부처에 대한 공식의견서 제출, 공청회 개최, 기자회견, 입법 청원, 그리고 공익소송까지 주도한 것이다.¹⁹¹⁾

190) 참여연대 사회복지위원회 운동주체는 현직 사회복지학과 교수나 변호사 등 중산층 출신 전문가들이었다(김연명, 2005: 320).

191) 비교적 일찍 활동하기 시작한 지역사회탁아소연합회(한재, 한국보육교사회), 장애우권익문제연구소, 노동과건강연구회, 인도주의실천의사협의회, 건강사회를 위한 약

한국에서 정부에 저항하는 운동은 민주화와 함께 본격화했으며, 사회복지전문요원제도(1987년 시범사업 시행)¹⁹²⁾를 둘러싼 운동도 그러한 운동 중의 하나였다. 1991년에 여당이 1992년도 사회복지전문요원 증원에 필요한 예산을 전액 삭감한다고 주장했을 때,¹⁹³⁾ 한국사회사업(복지)대학협의회, 사회복지학회, 사회복지사협회 등 사회복지 관련 3개 단체가 정부와 국회에 항의했고, 전국 34개 대학의 사회복지학과 학생 1,500여 명이 중앙대에서 국회의사당까지 행진한 것이다. 보건사회부 내에서 “복지업무에 대한 일부 정치인들의 이해부족”이라는 의견이 나왔고, 주요 일간지 역시 여당의 무원칙을 비판했다. 결국 1992년 3월 보건사회부가 다른 부처와 협의해 연도 내에 500명의 사회복지 전문요원을 새로이 선발할 계획을 제시해 진정했다(원석조, 1992: 8-16). 한국에서 ‘생활보호법’이 예산 또는 경제부처의 지배를 받는 절망적인 환경은 ‘생활보호법’ 제정 이후 40년간 크게 바뀌지 않았지만 ‘생활보호법’ 외부의 보다 큰 차원에서 ‘민주화’라는 변화가 꾸준히 진행하고 있었던 것이다.¹⁹⁴⁾

민주화 이후 상징적인 사건 중의 하나가 1994년의 헌법소원이다. 서울시 중구 중림동에 사는 생활보호 수급자 심창섭씨(당시 88세)·임금순씨(당시 86세) 부부가 ‘생활보호법’의 1994년 생계비 6만 5000원을 “헌법에 위배되는 수준”이라고 1994년에 헌법소원을 청구한 것이다. 이는 한국 공공부조제도를 둘러싼 대한민국 최초의 헌법소원이었으며, 비록 법원은 헌법소원을 기각했으나¹⁹⁵⁾ 이후 ‘생계보호’의 수준은 급격히 상승했다

사회 등의 경우 정책결정과정에 미치는 영향력이 현재처럼 강하지 않았다(김연명, 2005: 318).

192) 이 제도는 사회복지전문요원을 일선 복지행정에 본격적으로 투입한 최초의 제도였으므로 사회복지학계는 이 제도에 주목하고 있었다.

193) 1990년 6월에 노태우대통령이 청와대에서 열린 ‘6. 29 선언 3주년 기념 국민과의 토론회’에서 1992년도까지 사회복지전문요원 4,000명(1990년 324명, 1991년 1,676명, 1992년 2,000명) 추가 배치하고 자활을 지원하겠다고 밝혔으나, 여당이 정부예산의 긴축을 주장해 사회복지관 설립예산을 대폭 삭감했고, 사회복지 전문요원 선발계획을 중단했다. 정부 여당은 경직성 경비를 줄인다는 명분으로 사회복지전문요원 증원 계획을 중단시키려고 했으나 사회복지 관계자들은 “그 비용은 약 33억 5000만 원, 생활보호사업 예산 2610억 원의 1.3%에 불과하다”고 반론했다.

194) 대통령 직선제 도입이나 지자체 수장의 직선제 도입으로 경제적 논리만이 아니라 정치적 논리가 작용하는 여지가 생겼다. 민주적 선거를 통해 자본가뿐만 아니라 민중도 힘을 가지게 됐다. 권력자원론은 이런 사실을 강조했다(구인회·손병돈·안상훈, 2010: 83-87).

195) 보건사회부는 헌법재판소법상의 요건을 갖추지 못한 부적법한 헌법소원청구이라고 발론했고, “1994년 생계보호기준에 의한 보호급여처분은 청구인의 기본권을 침해한 점이 없음”이라고 주장해 기각을 요구했다. 민감한 이슈여서 시간이 걸렸으나 3년 후 1997년 5월29일에 헌법재판소는 전원 일치 의견으로 “생계비 지급액이 최저생계비에

(박광준, 2013: 262). 사실 한국에서 이 헌법 소원을 기획한 사람은 1990년대 전반에 새로이 등장한 사회복지 관련 조직의 대표들이었다. 즉, 1993년 2월에 창립한 한국사회정책학회의 손준규 회장(동국대 교수), 1989년 3월에 창립한 전국사회복지전문요원동우회(현재, 한국사회복지행정연구회)¹⁹⁶⁾의 김진학 회장(겸 서울사회복지전문요원동우회 회장), 1989년에 생긴 한국보건사회연구원¹⁹⁷⁾의 박순일 박사 등이다(김진학, 2017). 사회복지 연구자들은 실태조사로 ‘생활보호법’의 급여수준이나 선정기준의 심각성을 파악하고 있었으므로 헌법소원을 제기하는 당사자를 찾고 있었던 것이다.¹⁹⁸⁾

한편으로 일본에서도 1992년 거품경기 붕괴를 거쳐 노숙인이 증가하면서 ‘생활보호법’과 관련된 법정투쟁이 다시 활발해졌다. 오사카(大阪)시나 나고야(名古屋)시의 민간단체가 정당한 이유 없이 노숙인의 생활보호신청을 거부한 복지사무소를 상대로 도도부현(광역지자체) 지사에게 조직적으로 심사청구를 신청하고 법에 어긋나는 행정처분의 취소를 요구하는 소송을 제기한 것이다. 일본에서 행정사건소송의 원고인 승소율은 약 8%이지만 생활보호소송의 승소율은 훨씬 높고, 일반 행정사건에서 거의 인정받지 못하는 심사청구를 인정받고 행정기관이 처분을 취소하는 사례가 늘었다(尾藤廣喜, 2000: 29).

또한 1980년대부터 정부가 ‘생활보호법’을 엄격히 운용하기 시작했기 때문에, 그 반동으로 1990년대에 들어 이를 문제로 삼는 ‘생활보호법’ 관련 소송도 증가했다(松崎喜良, 2000: 115). ‘생활부조’의 용도를 확대한 1990년의 ‘카토우소송(加藤訴訟)’¹⁹⁹⁾과 1995년의 ‘나카지마소송(中島

비하면 미흡하지만 현행 생계비 지급액이 헌법에 위반되거나 이로 인해 행복추구권이 침해되었다고 볼 수 없다”는 이유로 기각했다.

196) 사회복지전문요원들의 조직이다. 1986년 9월에 6대도시(서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전)의 빈곤지역 동사무소에 사회복지사 자격증 소지자를 제한공개채용 한 것이 한국 사회복지전문요원제도의 시작이다. 이후 1987년 7월에 5대 직할시의 사회복지전문요원 별정 7급 49명 임용, 1988년 2월에 서울특별시 사회복지전문요원 별정 7급 35명 임용 등 사회복지전담공무원 채용이 이어졌다. 한국정부는 별정직 사회복지전문요원을 1991년부터 읍·면·동에 본격적으로 배치하기 시작했다.

197) 한국보건사회연구원의 역사는 길다. 한국정부는 가족계획연구원(1971년 설립)과 한국보건개발연구원(1976년 설립)을 통합해 1981년에 한국인구보건연구원을 설립했다. 이후 한국인구보건연구원에 보건사회부 사회보장심의위원회(사회보장제도심의위원회라는 명칭이었으며, ‘생활보호법’ 제정 당시 한국 복지의 기초를 만든 최천송 등 사회보장전문가들이 활동했던 기관)의 연구기능을 통합해 1989년에 한국보건사회연구원을 설립했다. 한국보건사회연구원은 1999년에 ‘정부출연연구기관 등의 설립 운영 및 육성에 관한 법률’에 의해 국무조정실로 이관됐다.

198) 한국사회정책학회 이남진 변호사가 헌법소원의 필요소류를 준비했다.

訴訟)’²⁰⁰⁾, 일종의 복지급여를 소득인정에서 제외시킨 1995년의 ‘타카소송(高訴訟)’²⁰¹⁾ 등 꾸준한 법정투쟁이 급여를 개선한 것이다. ‘카토우소송(加藤訴訟)’의 경우 ‘생활부조’로 받은 돈의 일부를 나중에 자신을 돌볼 간호사를 고용하기 위해 저축한 사례에 대한 소송이었으며, 복지사무소는 저축을 허용하지 않았으나 재판소는 허용했다. ‘나카지마소송’의 경우 자녀의 고등학교 진학에 대비해 생활보호로 받은 급여를 절약해 학자보험에 가입한 사례에 대한 소송이었으며, 복지사무소는 허용하지 않았으나 재판소는 허용했다. 그리고 ‘타카소송’의 경우 ‘심신장애자부양공제금(心身障碍者扶養共済金)’²⁰²⁾을 소득으로 간주할지가 쟁점이 된 소송이었으며, 복지사무소는 그 보험금만큼 급여를 감액했으나 재판소는 급여 감액을 허용하지 않았다. 특히 ‘타카소송’은 2003년에 최고재판소에서 승소했으며, 생활보호 관련 소송으로서 사상 처음으로 최고재판소에서 승소한 소송이 되었다.

법정투쟁은 비용이 든다. 그리고 생활보호의 수급자는 법정투쟁의 비용을 감당할 수 없다. 그러므로 변호사나 전문가들이 이러한 법정투쟁을 지원한 것이다. ‘생활보호법’을 둘러싼 법정투쟁은 생활보호 행정을 속

199) ‘카토우소송(加藤訴訟)’은 저축의 취급을 둘러싼 소송이었다. 카토우 테쓰오(加藤鉄夫)씨는 1985년 당시 68세의 중증장애인이었고 돌봄이 필요했다. 그래서 아내가 카토우씨를 돌보고 있었다. 아내도 나이가 많아 카토우씨를 언제까지 돌볼 수 있을지 몰라 앞으로 간호사를 고용하는 돈(81만 엔)을 계좌에 저축하고 있었다. 이를 발견한 복지사무소는 이 중 26만 엔을 소득으로 인정하고 이후의 급여를 감액했고 나머지 45만 엔을 장제비용으로 돌려라고 지시하고 저축의 용도를 제한했다. 카토우씨는 1990년에 소송을 제기했고, 아키타지방법재판소(秋田地方裁判所)는 1993년에 “최소한의 생활을 유지하기 위한 것”이라고 판단하고 전면 승소판결을 내렸다. 정부는 공소하지 않아 판결이 확정했다.

200) ‘나카지마소송’은 학자금의 취급을 둘러싼 소송이다. 나카지마 토요하루(中島豊治)씨는 자녀의 고등학교 진학에 대비해 생활보호로 받은 급여를 절약해 1976년부터 14년간 학자보험에 가입했다. 1990년에 만기로 44만 엔을 받았으나 복지사무소가 이를 수입으로 인정해 6개월 동안 생활보호 급여를 감액했다. 나카지마씨는 1995년에 소송을 제기했고, 1심의 후쿠오카지방법재판소(福岡地方裁判所)에서 패소, 2심의 후쿠오카고등재판소(福岡高等裁判所)에서 승소, 2004년 3심 최고재판소(最高裁判所)에서 승소했다.

201) ‘타카소송’은 ‘심신장애자부양공제금(心身障碍者扶養共済金)’을 소득으로 간주할지가 쟁점이 된 소송이다. 타카 신지(高真司)씨는 몸을 움직이지 못했고, 24시간 돌봄이 필요했다. 타카씨의 어머니는 자식을 걱정해 ‘심신장애자부양공제금’의 보험료를 납부하고 있었다. 어머니가 사망했을 때 타카씨는 보험금을 받았으나, 복지사무소가 보험금만큼 생활보호 급여를 감액했다. 타카씨는 1995년에 소송을 제기했고, 1999년의 1심 카나자와지방법재판소(金沢地方裁判所), 2000년의 2심 나고야고등재판소(名古屋高等裁判所), 2003년 3심 최고재판소(最高裁判所)에서 모두 승소했다. 생활보호 소송으로서 사상 처음으로 최고재판소에서 승소했다.

202) 장애인의 보호자가 자신에 사고가 발생했을 때에 대비해 가입하는 보험이다. 사고 발생 후 장애인 본인이 일정액의 연금을 받을 수 있다.

지한 후생성의 담당관과 맞서야 하므로 사회보장법 학자나 복지담당 공무원이 협력했다(竹下義樹, 1996: 19).²⁰³⁾ ‘생활보호법’ 관련 소송을 지원한 일본 전문가들의 모습은 1994년의 헌법소원을 지원한 한국 전문가의 모습과 겹친다.

그러나 이 시기는 과도기였다. 외환위기(1997년)와 김대중 정권(1998년)이 나타나기 전까지 한국의 운동은 정권이나 관료를 움직이지 못했다. 마찬가지로 금융위기(2008년)와 민주당 정권(2009년)이 나타나기 전까지 일본의 운동도 정권이나 관료를 움직이지 못했다.

예를 들면 한국에서 참여연대²⁰⁴⁾는 김영삼 정권 시기인 1996년 11월에 ‘생활보호법’ 개정을 청원하여 1997년 8월에 ‘생활보호법’을 개정하게 했으나(허선, 2005: 340), 이때 참여연대의 김중배 공동대표 이름으로 작성된 청원서(김홍신, 신낙균, 이재선 의원 제출)를 보면, ‘생활보호법’ 제3조에 노인, 아동, 임산부, 장애인 외에 “기타 월평균 제1호 소정의 금액 이하인 자로서 그 보유자산이 제1호 소정의 금액 이하인 자로서 2인 이상의 부양가족과 세대별 총소득이 대통령이 정하는 금액 이하인 자”라는 조항을 추가하여 범주조건을 철폐하려고 하는 급진적인 내용이었다고 알 수 있다(김중배, 1996: 28). ‘생활보호법’ 1997년 8월 개정에서 ‘생활보호법’ 제2조에 최저생계비라는 개념, 즉 ‘국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용’이라는 개념을 넣게 하고, 보건복지부장관에게 최저생계비를 매년 공표하게 한 점은 성과였으나(보건복지부, 2015: 71), 법안 심의과정에서 우여곡절을 거쳐 범주조건과 관련된 부분은 실현하지 못했던 것이다. 이 시기에는 참여연대도 대통령을 움직일 정도의 성과는 올리지 못했던 것이다. 물론 참여연대가 ‘생활보호법’이 생활보호 대상자가 인간다운 생활을 할 수 있도록 하는 권리성을 인정하기보다 국가의 재정상황에 따라 결정되고 있다고 지적하여 최저생계비의 공표를 촉구한 점(김중배, 1996: 3), 그리고 이것을 실현한 점은 큰 성과였으나, 대통령이나 관료를 움직이는 힘은

203) 1995년 10월 8일 교토에서 복지전담공무원, 학자, 변호사 등 약 160명이 모여 재판에서 이기기 위한 학습이나 연계를 목적으로 ‘전국생활보호재판연락회(全国生活保護裁判連絡会)’를 결성했다(竹下義樹, 1996: 20).

204) 1994년의 참여연대 창립을 계기로 한국의 복지를 둘러싼 법정투쟁이 활발해졌으며, 참여연대 사회복지위원회의 조홍식교수, 문진영교수, 김연명교수, 윤찬용교수, 박원순변호사 등이 국민연금기금 관련 손해배상, 보건복지부장관 및 의료보험연합회장의 직권남용 고발, 노령수당 부과처분 취소청구 법정투쟁에 나섰다(안병영, 2000: 4).

제한적이었다.

일본도 마찬가지였다. 일본의 경우 1990년대 전반에 고용 축소로 일용직노동자의 일자리가 감소했고, 노숙인이 현저히 증가했으며, 일본 최대 규모의 일용직 노동시장이 존재하는 오사카부(大阪府) 오사카시(大阪市)의 카마가사키(釜ヶ崎)지역²⁰⁵⁾의 경우 1990년에 하루 평균 약 1만 건 존재했던 구인수가 1993년에 절반까지 급감했고, 1998년에 1993년의 절반까지 감소했으며, 오사카시만으로 사상 최고의 8660명²⁰⁶⁾의 거리노숙인이 발생했다(沖野充彦, 2012: 53).²⁰⁷⁾ 그래서 오사카시에서 일본노동조합총연합회 오사카부연합회(日本労働組合総連合会 大阪府連合会)나 카마가사키 반실업연락회(釜ヶ崎反失業連絡会)가 일용직 근로자를 위한 행정투쟁을 시작하면서 자민당 오부치 케이조우(小渕恵三) 정권이 1999년에 홈리스문제연락회의(ホームレス問題連絡会議)²⁰⁸⁾를 설치하고 2000년에 사상 처음으로 중앙정부 예산에 의한 노숙인대책을 실시했다. 이후 도쿄도(東京都), 오사카시(大阪市), 나고야시(名古屋市), 기타큐슈시(北九州市) 등에서 활동하는 9개 노숙인지원단체의 로비활동, 일본노동조합총연합회(日本労働組合総連合会)와 부락해방동맹(部落解放同盟)²⁰⁹⁾의 행정투쟁, 그리고 5만 명의 서명의 성과로 2002년에 ‘홈리스의 자립의 지원 등에 관한 특별조치법(ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法)’ 제정이 이루어졌다(沖野充彦, 2012: 54). 일본은 이 법에 기초해 노숙인문제를 국토교통성의 주택정책이 아닌, 후생노동성의 취업지원도 아닌, 후생노동성의 사회복지정책으로 다루었으며, 노숙인에게 ‘생활보호법’을 확대 적용하는 접근을 보였다(水内俊雄, 2012: 63-65). 노숙인지원단체의 문제제기를 받아들여 중앙부처와 지자체가 참여한 1999년 홈리스문제연락회의 역시 거리노숙인의 증가 요인을 “산업구조의 변화나

205) 도쿄도의 산야(山谷)지역, 오사카부의 카마가사키(釜ヶ崎)지역, 카나가와현의 코토부키쵸우(寿町)가 일본의 3대 일용직 노동시장으로 유명하다(岩田正美, 2017: 160). 이러한 지역은 ‘요세바(寄せ場)’라고 불린다. 일용직 근로자가 저렴하게 이용할 수 있는 숙박소가 많다.

206) 2016년 시점의 일본 전국의 ‘거리노숙인’ 수 6235명보다 많다(厚生労働省, 2016).

207) 일자리를 못 찾았던 중고령 노동자가 거리노숙인이 됐다.

208) 중앙부처로 내각내정심의실(内閣内政審議室), 후생성, 노동성, 경찰청, 건설성, 자치성이 참여했다. 지자체 대표로 도쿄도(東京都), 요코하마시(横浜市), 카와사키시(川崎市), 나고야시(名古屋市), 오사카시(大阪市), 도쿄도 신쥬쿠구(新宿区)가 참여했다(労働省, 1999).

209) 일본에서는 에도시대(江戸時代. 1601~1867년)의 신분제도로 인한 신분차별이 아직도 남아있다. 일본에서 ‘부락문제(部落問題)’ 또는 ‘도우와문제’(同和問題)라 불린다. 이 단체는 부락문제를 극복하기 위해 활동하는 단체이다.

경기불황에 따른 일용직의 취업기회 감소, 정리해고에 따른 실업”이라고 인정하며, 노숙인을 “근로능력이 있으나 일자리가 없어 실업 상태에 있는 자”라고 간주한 점(労働省, 1999), 그리고 그러한 사람들에게 ‘생활보호법’을 적용한다는 취지를 2002년 ‘홈리스자립지원법’ 제3조 제3항에 담은 점이 중요하다. 그러나 결국 이러한 성과를 보면 ‘노숙인지원’ 이상의 정부개입을 끌어내지는 못하고 있었던 것이다.

당시는 국회수준에서도 ‘생활보호법’ 확대를 둘러싼 적극적 논의가 거의 없었다. 1990년대 초부터 대도시를 중심으로 노숙인이 증가한 후 1994년 6월 7일 중의원 예산위원회, 1995년 4월 13일 중의원 지방행정위원회, 그리고 1996년 3월 13일 중의원 후생위원회는 국회에서 노숙인대책을 논의했고, 노숙인에 대한 ‘생활보호법’ 적용을 촉구했으며, 이러한 논의를 거쳐 후생노동성은 2002년 8월에 사회원호국 보호과장(厚生労働省社会援護局保護課長) 이름으로 지방정부의 민생국(복지사무소를 관장하는 지방정부 부서)에 “노숙인이라는 이유로 ‘생활보호법’ 신청을 기각하면 안 된다”는 취지의 지침을 시달했고(厚生労働省, 2002), ‘홈리스의 자립의 지원 등에 관한 특별조치법(ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法, 2002년 7월 제정. 이하 ‘홈리스자립지원법’)²¹⁰⁾ 제3조 3항에 “(노숙문제 해결을 위해) ‘생활보호법’에 의한 보호의 실시”라는 문장을 넣었으나 ‘노숙인문제’의 틀을 벗어나지 못했다. 즉, 1990년대 후반까지 노숙인을 보호하는 도구로 ‘생활보호법’을 논의했을 뿐이었다. ‘홈리스자립지원법’은 노숙인의 자활을 위한 ‘홈리스자립지원센터’(직업훈련과 생활훈련을 위한 시설)나 일시숙박시설을 제공하는 근거 마련에 기여했고, 노숙인을 위한 소득보장과 보건의료서비스는 ‘생활보호법’을 활용하고 있으나(구인회·김소영·유야마아쓰시, 2012: 351), ‘생활보호법’에 대한 적극적인 개혁 논의는 아니었다.

더군다나 ‘55년 체제²¹¹⁾의 종언’ 이후 자민당이 국회에서 제1당의 자리를 잃었던 1993년 8월부터 1996년 1월까지의 논의를 봐도 ‘생활보호

210) 2002년에 일본정부는 2012년까지 10년간의 한시법으로 ‘홈리스자립지원법’을 제정했다. 이후 일본정부는 2012년에 법의 기한을 5년간 연장했고, 2017년에 다시 10년간 연장했다.

211) 1955년부터 자유민주당이 여당을 차지한 체제를 가리킨다. 1955년에 ‘자유당’과 ‘일본민주당’이 합당해 ‘자유민주당’을 결성한 이후 38년 동안 ‘자유민주당’이 여당을 차지했다. ‘자유민주당’은 1976년의 ‘록히드사건(ロッキード事件)’, 1988년의 ‘리크루트사건(リクルート事件)’, 1992년의 ‘도쿄사와와규빈사건(東京佐川急便事件)’으로 서서히 유권자의 지지를 잃어 1993년 7월에 선거에서 패배했고, ‘55년 체제’가 끝났다.

법' 개선방안의 논의가 거의 없었고, 대부분 세부적인 화제에 불과했다. 그리고 이 시기의 정권은 해결책을 후생노동성의 지침과 지자체의 노력에 맡긴다는 기조였다. 물론 '55년 체제의 종언' 이후, 정권의 태도가 전혀 바뀌지 않았던 것은 아니다. 일본사회당 소속의 야마구치 쓰루오(山口鶴男) 총무청 장관(総務庁長官)²¹²⁾은 1994년, 1995년의 국회에서 1980년대 전반에 자민당정권 아래서 생활보호의 중앙정부 부담비율 인하가 이루어진 것을 “국민을 괴롭히는 개혁에 불과했다”고 비판하기도 하였다(參議院, 1994a; 衆議院, 1995). 그러나 '생활보호법'의 개선방향에 대해서는 “기획, 입안으로부터 조정, 실시까지 일관적으로 지방자치체가 담당하는, 그러한 체제를 만들어야 한다”, “용기 있게 지방분권 추진에 나서고 싶다”, “일본은 너무나 중앙집권적이므로 지방분권을 철저하게 추진하고 지방공공단체의 자율성을 강화해야 한다. 주민에게 가까운 지방공공단체에서 국민에 관한 문제를 처리할 수 있는 제도를 세워야 한다” 등 '생활보호법'의 책임을 지방자치단체에 맡길 뿐, 중앙정부의 의견이 없었다(參議院, 1994a; 衆議院, 1995). 지방분권 논의가 활발했을 때여서 그런지 중앙정부수준의 개선방향을 제시하지는 않았다.

국회의원들의 문제제기도 법원의 판결을 인용하여 복지사무소의 사례관리를 비판하거나 복지사무소에 지시를 내린 후생성을 비판했을 뿐이었으며, '생활보호법'의 개혁방향을 제안하는 논의가 없었다. 예를 들면, 일본사회당 사카가미 토미오(坂上富男) 의원이 '카토우소송'에 대한 1993년 4월의 판결을 들어 정부를 비판했으나 민사당 소속의 오오우치 케이코(大内啓伍) 후생성 대신은 “행정업무에 종사하는 분들에게 친절한 행정을 위해 열심히 해달라고 말씀드렸다. 극히 유감하고, 작년(1993년) 4월 23일의 판결을 깊이 받아들여 각 도도부현에 엄격히 지도해나갈 생각”이라고 대답했을 뿐이다(衆議院, 1994). 일본 사회당 쿠사카베 키요코(日下部禧代子) 의원이 “스웨덴처럼 주택수당 도입하면 어떻습니까?”라고 제안했듯이 '생활보호법'의 개선방안을 모색하는 의원이 없었던 것은 아니지만(參議院, 1994b), 구체적인 대안이 나온 것도 아니었고, 후속 논의가 이어진 것도 아니었다.

그리고 '노숙인지원' 이상의 이슈를 형성하지 못했을 뿐 아니라, 1993년에 자민당에 승리해서 등장한 비자민연립정권의 정치력도 충분하지 않

212) 당시의 정권은 자유민주당(自由民主党), 일본사회당(日本社会党, 1996년 1월 19일 이후 사회민주당), 신당 사키가케(新党さきがけ)의 연립정권이었다.

았다. 즉, 민주당정권 등장 전까지 일본은 자민당의 38년 만의 패배(1993년 선거)와 1992년의 거품경기 붕괴로 정치경제적 기회를 얻었으나, 일본의 정권은 공공부조제도를 개혁할 기회를 놓쳤다. 1993년 8월부터 1994년 4월까지 집권한 호소카와 모리히로(細川護熙, 일본신당) 정권은 일본사회당(日本社会党), 신생당(新生党), 공명당(公明党), 일본신당(日本新党), 민사당(民社党), 신당 사키가케(新党さきがけ), 민주개혁연합(民主改革連合), 사회민주연합(社会民主連合)의 무려 8개 정당에 의한 연립정권이어서 정권 운영이 쉽지 않았으며, 1994년 2월에 소비세를 3%로부터 7%로 올리고 복지에 충당한다는 ‘국민복지세’를 제안하긴 했으나 이것조차 다음 날에 바로 철회하는 등 불안정했다가 결국 정치자금문제로 퇴진했다. 1994년 4월부터 1994년 6월까지 집권한 하타 쓰토무(羽田孜, 신생당) 연립정권도 하타 쓰토무가 중의원에서 수상으로 지명 받자마자 일본사회당이 연립정권에서 이탈해서 소수여당정권이 되는 등 불안정했다. 결국 내각 불신임안이 제출되는 사태에 빠져 스스로 퇴진한, 64일간의 단기정권이었다. 1994년 6월부터 1996년 1월의 무라야마 토미이치(村山富市) 정권은 자유민주당(自由民主党), 일본사회당(日本社会党), 신당 사키가케(新党さきがけ)의 연립정권이었으며, 자민당으로부터 자유로울 수 없었다. 한국의 대통령이 일본의 수상보다 안정적이고 상대적으로 강력하고 획기적인 판단을 내릴 수 있다는 특징이 여실히 드러난 시기이기도 했다.

결국 일본은 자민당 정권의 부활 이후 2000년대 중반부터 ‘생활보호법’의 급여를 억제하는 기조까지 나타났다. 2004년부터 2006년까지 단계적으로 ‘노령가산(수급 노인가구를 위한 추가급여)’을 폐지했고, 2005년부터 2009년까지 단계적으로 ‘모자가산(수급 모자가구를 위한 추가급여)’을 폐지한 것이다. 그 때 축소를 정당화하는 논리로 들었던 것은 수급가구와 비수급가구의 ‘형평성’이었다.

‘모자가산’의 경우 2006년에 야나기사와 하쿠오(柳澤伯夫) 후생노동대신이 참의원 후생노동위원회에서 “사회보장심의회 생활보호제도의 방향에 관한 전문위원회도 수급 모자가구와 비수급 모자가구의 형평성 관점에서 모자가산 재검토를 주장했다”, “수급 모자가구가 받는 급여가 일반 저소득층의 소비지출보다 훨씬 높다” 등을 주장하며 ‘형평성’을 강조했다²¹³⁾(参議院, 2006). 또한 2007년에 아베 신조우(安倍晋三) 내각총리

대신 역시 중의원 본회의에서 “모자가산을 지급할 경우 생활보호의 급여가 일반 모자가구의 평균적 소득계층의 소비수준을 상회한다. 이번 재검토는 생활보호를 받고 있는 모자가구와 받지 않고 있는 모자가구의 형평성 확보를 위한 것”이라고 설명했다²¹⁴⁾(衆議院, 2007a). 아베 신조우 총리는 같은 해 참의원 본회의에서도 같은 설명을 반복했다²¹⁵⁾(參議院, 2007).

‘노인가산’ 폐지의 이유도 마찬가지였다. 나카무라 슈우이치(中村 秀一) 후생노동성 사회·원호국장이 2007년의 중의원 예산위원회에서 “2004년 12월에 생활보호제도의 방향에 관한 전문위원회 보고서에서 ‘생활부조(한국의 생계급여에 해당)’의 기본급여만으로 비수급 저소득가구의 소비지출수준과 비슷하므로 ‘노령가산’, ‘모자가산’은 필요 없다는 결론에 달했다. 그러므로 ‘노령가산’을 3년에 걸쳐서 폐지하고 16~18세 자녀가 있는 가구의 ‘모자가산’을 3년에 걸쳐서 단계적으로 폐지하는 것이다”, “모자가산을 지급하면 수급 모자가구가 받는 급여가 전체 모자가구의 소득 3/5분위의 소비지출을 상회하기 때문에 폐지한다”고 설명했다²¹⁶⁾(衆議院, 2007b).

즉, 비수급 빈곤층에 대한 급여를 올린다는 생각이 없었다. 일본정부는 이 시기에 ‘모자가산’을 폐지하는 대신 모자가구를 위한 교육비 지원을 신설했다고 설명하지만, 이것도 전체적으로 보면 예산 삭감이다. 예컨대 2005년도 예산을 보면 ‘노령가산’ 폐지로 130억 엔을 삭감했고, ‘모자가산’ 폐지로 6.7억 엔을 삭감했고, 4인 이상 가구의 기본 ‘생활부조(=생계급여)’ 인하로 19.6억 엔을 삭감했고, 청년층의 기본 ‘생활부조’ 인하로 21.1억 엔을 삭감했으므로 총 177.4억 엔을 삭감했는데, 반면에 2005년에 생활보호를 수급하는 한부모가구를 위한 고등학교 취학비 지원은 44.5억 엔에 불과했다. 결국 약 130억 엔의 예산이 삭감된 것이다(參

213) 질문자는 일본공산당 코이케 아키라(小池晃) 의원이다. 2006년에 “2007년도에 정부가 생활보호 지출을 400억 엔 삭감한다”, “모자가산을 3년에 걸쳐 단계적으로 폐지한다”는 아사히신문의 기사가 퍼지고 국회에서 화제가 됐다(朝日新聞社, 2006).

214) 질문자는 일본공산당 시이 카즈오(志位和夫) 의원이다.

215) 질문자는 민주당 코시이시 아즈마(興石東) 의원이다.

216) 질문자는 민주당의 카와우치 히로시(川内博史) 의원이다. 이 답변을 받고 카와우치 히로시 의원은 “전문회의 의사록을 읽어도 전문위원회는 모자가산 폐지라는 결론을 낼 수 없다고 말하고 있다”, “모자가산을 폐지해도 된다는 말은 보고서에 나오지 않는다”, “후생노동성이 모자가산 폐지를 판단했다고 확실히 답변해야 한다”고 비난했다.

議院, 2005).²¹⁷⁾ 2003년부터 언론이 “정부가 2004년도 예산을 2000억 엔 삭감한다”, “재정적 이유로 정부가 사회보장지출을 삭감한다”, “‘사회보장심의회’에 전문위원회를 설치하고 생활보호의 최저생계비 인하까지 시야에 넣고 있다”고 보도하는 가운데 일어난 사건이었다(衆議院, 2003b).

4. 경기불황과 정권교체에 의한 사건

마지막으로 외환위기가 발생하고 김대중정권이 등장한 이후의 한국, 금융위기가 발생하고 민주당정권이 등장한 이후의 일본, 즉 1997년 이후의 한국과 2008년 이후의 일본에서 일어난 사건을 살펴보면 다음과 같다.

한국과 일본은 1990년대까지 숙련노동자, 대기업, 공무원, 군인 등 ‘국가에 기여하는 집단’을 위한 복지를 우선적으로 마련한 반면, 사회적 약자 등 ‘경제적 부담이 되는 집단’을 위한 복지에 소극적이었다(Holliday and Wilding, 2003: 166). 또한 한국과 일본을 보면 저임금 노동자나 저소득 실업자를 비롯한 근로능력자를 위한 소득보장 역시 소극적이었다. 한국의 경우, 일자리를 찾아 농어촌에서 대도시로 유입한 빈곤층을 보호한 것이 정부에 의한 주거급여가 아니라 ‘판자촌’, ‘산동네’, ‘달동네’였다(金秀顯, 2016: 57, 63, 64). 일본의 경우 역시 저임금 근로자를 보호한 것이 정부에 의한 급여가 아니라 ‘카리고야(仮小屋. 판잣집)’, ‘도야(ドヤ. 좁고 저렴한 숙소)’, ‘샤타쿠(社宅. 회사기숙사)’였다(岩田正美, 2004: 56; 岩田正美, 2017: 93, 160).

제2차 세계대전 이후의 일본이나 한국전쟁 이후의 한국을 보면 복지를 소홀히 한 채, 관료가 정책결정과정을 독점하고 경제발전을 위해 임금 억제, 고용 안정, 생산성 제고에 집중하고 경제개발에 매진했다(Kwon, 1997; Holliday, 2000: 715). 1980년대 이전의 한국과 일본을 보면, 첫째로 정치인과 관료가 ‘산업화’와 ‘경제성장’이라는 목표를 공유하고 관료가 정책결정을 독점적으로 관리했고, 둘째로 정부와 대기업이 ‘발전’이라는 합의를 공유해 노조를 배제했고, 셋째로 경제성장이라는 성과로 이러한 시스템이 지지를 얻었다²¹⁸⁾(Holliday, 2000: 715; 김태성, 200

217) 2005년 참의원 후생노동위원회에서 코지마 히로시(小島比登志) 후생노동성 사회·원호국장이 밝힌 숫자이다. 질문자는 일본공산당 코이케 아키라(小池晃) 의원이었다.

218) 한국과 일본에서 노조는 ‘산별 노조’가 아니라 ‘기업별 노조’였으며, 노동자의 연대

7: 82-86). 이러한 체제의 권력기반이 바로 보수 세력의 강력한 장기정권이었다. 즉, 한국의 군사독재정권, 일본의 자민당 ‘55년 체제’²¹⁹⁾이다.

하지만 1990년을 전후하는 시기에 한국과 일본의 장기정권은 흔들렸다. 1987년의 대통령직접선거제 실현으로 한국의 ‘보수’ 정치인들이 국민의 목소리에 예전보다 민감해졌고, 1993년의 자민당 패배(이른바 ‘55년 체제’의 종언)로 일본의 자민당 역시 국민의 목소리에 민감해졌으며, 시민단체와 정책입안자들의 ‘진보연대’뿐만 아니라 ‘보수’도 복지공약을 내걸기 시작했다(Fleckenstein and Lee, 2017: 46). 실제로 1990년대 이후 한국과 일본에서 ‘보수’의 권력은 예전보다 불안정해졌다. 한국을 보면 1990년대 중반까지 ‘보수’ 세력이 집권했다가 1990년대 말부터 2000년대 말까지 ‘진보’ 세력이 약 10년간 정권을 잡았다. 2008년부터 2016년 말까지 ‘보수’ 세력이 다시 집권했으나, 이후 2017년에 ‘진보’ 세력이 다시 정권을 되찾았다. 일본도 유사하다. ‘55년 체제’가 끝난 1993년부터 1995년까지 비(非)자민 연립정권이 집권했다. 1996년부터 2009년까지 약 10년간 자민당이 다시 권력을 장악했으나, 2009년에 민주당이 정권을 잡았다. 자민당이 다시 정권을 되찾은 것은 2013년이다.

‘보수’의 권력이 불안정해진 것은 한국과 일본의 공통점이다. 하지만 이와 같은 정치적 맥락의 변화가 바로 양국에서 공공부조제도의 변화를 불러일으킨 것은 아니었다. 한국에서는 1997년 외환위기라는 급격한 경제적 맥락의 변화, 일본에서는 1992년 거품경기 붕괴부터 2008년 금융위기까지 이어진 장기적이고 점진적인 경제적 맥락의 변화가 정치적 맥락의 변화와 결합하여 겨우 공공부조제도의 본격적인 변화가 일어났다.

수준은 약했다. 한국과 일본에서 노동자들은 경제성장기에 야당, 관료, 그리고 경영자단체의 정책방향에 저항하는 힘이 약했다.

219) 1955년에 자유당(自由黨)과 일본민주당(日本民主黨)이 자유민주당(自由民主黨)을 결성했다. 이후 자유민주당을 여당, 일본사회당(日本社会黨)을 제1 야당으로 하는 ‘55년 체제’가 1993년까지 38년간 이어졌다. ‘55년 체제’는 1988년 6월의 ‘리크루트 사건(リクルート事件)’ 등 정치스캔들 끝에 1993년 7월 중의원선거에서 끝났다. 1993년 7월의 선거에서 자민당이 과반수를 유지하지 못해 자민당이 아닌 정당에 의한 연립정권이 집권한 것이다.

표7 1990년대 중반 이후 한국과 일본의 정권 변화

한국의 정권	일본의 정권
김영삼(한나라당) 1993년 2월-1998년 2월	호소카와 모리히로(細川護熙, 일본신당) 1993년 8월-1994년 4월
	하타 쓰토무(羽田孜, 신생당) 1994년 4월-1994년 6월
	무라야마 토미이치(村山富市, 일본사회당) 1994년 6월-1996년 1월
	하시모토 류우타로우(橋本龍太郎, 자유민주당) 1996년 1월-1998년 7월
김대중(새정치국민회의) 1998년 2월-2003년 2월	오부치 케이조우(小渕恵三, 자유민주당) 1998년 7월-2000년 4월
	모리 요시로우(森喜朗, 자유민주당) 2000년 4월-2001년 4월
노무현(새천년민주당) 2003년 2월-2008년 2월 (고건, 2004년 3월-2004년 5월, 민주당)	코이즈미 준이치로우(小泉純一郎, 자유민주당) 2001년 4월-2006년 9월
	아베 신조우(安倍晋三, 자유민주당) 2006년 9월-2007년 9월
	후쿠다 야수오(福田康夫, 자유민주당) 2007년 9월-2008년 9월
이명박(한나라당) 2008년 2월-2013년 2월	아소우 타로우(麻生太郎, 자유민주당) 2008년 9월-2009년 9월
	하토야마 유키오(鳩山由紀夫, 민주당) 2009년 9월-2010년 6월
	칸 나오토(菅直人, 민주당) 2010년 6월-2011년 9월
	노다 요시히코(野田佳彦, 민주당) 2011년 9월-2012년 12월
박근혜(새누리당) 2013년 2월-2016년 12월 (황교안, 2016년 12월-2017년 5월, 무소속)	아베 신조우(安倍晋三, 자유민주당) 2012년 12월-
문재인(더불어민주당) 2017년 5월-	

한국의 경우, 특히 참여연대의 활동, 1997년의 외환위기, 그리고 1998년의 김대중 정권이 공공부조제도를 둘러싼 맥락을 바꾸는 ‘방아쇠’ 역할을 했다. 그리고 일본의 경우, 특히 2000년대 후반의 ‘반빈곤네트워크(反貧困ネットワーク)’²²⁰⁾, 2008년의 금융위기, 그리고 2009년의 민주당 정권이 공공부조제도를 둘러싼 맥락을 바꾸는 ‘방아쇠’ 역할을 했다.

한국의 경우 1990년대 후반에 대통령과 중앙부처 관료에 의한 독점적 공공부조제도 정책결정과정에서 새로운 행위자가 석권했다. 1994년에 창립한 참여연대 사회복지위원회가 외환위기 이후에 김대중 대통령, 적극적인 국회의원, 보건복지부의 지지를 얻어 ‘국민기초생활보장법’ 제정을 견인하는 새로운 행위자로 등장하였다. 대통령의 지시에 맞춰서 관료들이 폐쇄적이고 수동적으로 정책을 만드는 예전의 공공부조제도 정책결정과정과 달리 참여연대를 비롯한 시민단체가 이슈 형성, 정책대안 작성, 관료와의 협상에 능동적으로 참여했다.

첫째, 한국의 참여연대는 기획예산처나 노동부²²¹⁾의 저항을 압도하고 ‘국민기초생활보장법’ 제정을 성공시켰다.²²²⁾ 특히 한국에서 기획예산처의 힘은 보건복지부보다 모든 면에서 우월했고 막강했으나(안병영, 2000: 26, 27), 그 기획예산처가 ‘국민기초생활보장법’의 소요예산의 규모, 소득과약의 어려움, 자활인프라의 비용을 들어 집중적으로 반대하고, 법 제정 이후까지 근로능력자와 근로무능력자에게 급여를 차등지급하여 예산을 절감하자고 저항했음에도 불구하고(안병영, 2000: 24), 참여연대

220) 일본변호사협회(日本弁護士連合会), ‘자립생활서포트센터 모야이(自立生活支援センターもやい)’, ‘수도권 청년유니언(首都圏青年ユニオン)’ 등 전문가단체, 시민단체, 노동조합으로 구성된 네트워크조직이다. 2006년 12월의 첫모임을 시작으로 2007년부터 참의원 선거를 앞둔 정치활동을 펼쳤다. 2007년 10월의 공식적 창립 이후 2008년의 12월 31일부터 2009년 1월 5일까지 ‘과건존운동(공공기관이 쉬는 기간에 해고당한 비정규직 근로자를 위해 취업지원, 생활보호 수급 신청 지원, 법률 상담 등을 제공)’을 펼쳤다. 2009년에 민주당 정권이 등장한 이후도 지속적으로 빈곤문제를 제기하고 있다.

221) 한국의 정부부처들 간의 관계를 보면 특히 보건복지부, 노동부, 기획예산처 간에 갈등이 생겼다. 즉, 보건복지부와 기획예산처 사이에 정책성향과 예산규모를 둘러싼 긴장관계가 있었고, 보건복지부와 노동부 사이에 자활사업의 주도권을 둘러싼 긴장관계가 있었다(안병영, 2000: 20).

222) 시행령 제정 시점에서 관료들이 시민단체의 원래 요구를 상당부분 삭제했다는 점에 주목하는 논문도 있다. 하지만 ‘국민기초생활보장법’ 제정으로 범주조건 철폐, 생계급여 수급자 대폭 증가, 그리고 공공부조제도의 수급권 정립이 이루어진 것만으로도 근본적 개선이었다. ‘생활보호법’ 제정 이후 약 40년간 개선하지 못했던 과제를 개선했기 때문이다. 또한 참여연대가 ‘한시적 생활보호’, ‘실업부조’라는 대안을 임시변통이라고 뿌리치고 ‘국민기초생활보장법’ 제정을 이루어낸 점을 생각하면 시민단체가 원한 성과를 상당부분 획득한 사례라고 볼 수 있다.

를 비롯한 시민단체는 상당부분 자신들의 정책대안을 실현시켰다. 또한 노동부는 1999년 3월 4일 정책공청회 ‘긴급제안, IMF시대-고실업사태의 사회적 대안’에서 “현실적으로 ‘국민기초생활보장법’을 당장 도입하기에는 애로가 있다”고 저항했고, 1999년 3월 17일 공청회 ‘국민생활보장법 제정의 쟁점과 전망’에서 ‘국민기초생활보장법’ 제정에 반대했으나, 참여연대는 노동부의 공공근로사업, 대출사업, 교육훈련사업이라는 정책대안을 각각 ‘임시변통’, ‘역진적’, ‘편향’이라고 비판하고 ‘국민기초생활보장법’ 제정운동을 성공시켰다(안병영, 2000: 23).

둘째, 참여연대는 정책대안, 로비활동, 연대활동, 쟁점화를 스스로 기획해 ‘국민기초생활보장법’ 제정과정을 견인했다. 정책대안의 경우 문진영 교수가 각종 공청회에서 정책대안을 발표했다(안병영, 2000: 5). 참여연대를 비롯해, 한국여성단체연합, 민주사회를 위한 변호사모임, 전국민주노동조합총연맹, 한국노동조합총연맹, 종교사회복지대표자회의, 의료보험통합과 보험적용확대를 위한 범국민연대회의, 장애우권익문제연구소, 경제정의실천시민연합 등 28 단체는²²³⁾ 1999년 3월 4일에 ‘국민기초생활보장법 제정추진 연대회의’(연대회의)에서 서로 연대하여 시민활동을 추진하기 위한 준비위원회(송경용 준비위원장)를 열고, 공동기자회견을 열었다(참여연대, 1999: 4-6; 유야마아쓰시, 2009: 62에서 재인용). 여러 단체가 연대한 이유는 조세형 국민회의 총재권한 대행 등 여당의 발의로 1998년 12월 28일에 국회 보건복지위원회 법안심사소위원회를 통과한 국민기초생활보장법안에 대해서 정부가 ‘추가예산 소요’나 ‘복지병’이라는 논리로 상임위원회 통과 유보를 요청했기 때문이다(참여연대, 1999: 4; 유야마아쓰시, 2009: 63에서 재인용). 이때, 연대회의 준비위원회에서 “‘국민기초생활보장법’을 반드시 상반기 중에 제정되어야 한다”, “정부는 국민들이 납득할 수 있는 최저생계비를 결정하여 공표하여야 한다”, “정부는 ‘국민기초생활보장법’의 효율적인 운영을 위하여 사회복지

223) 경제정의실천시민연합, 민주사회를위한변호사모임, 일용직저소득자실업대책협의회, 관악주민연대, 기독교도시민민협의회, 빈민여성연합, 새불교운동전국승가회, 성공회나눔의집, 열린사회시민연합, 예장전도부특수선교위원회, 전국건설일용노동조합협의회, 전국노점상연합, 주거권실현국민연합, 천주교도시민민회, 천주교서울대교구 빈민사목위원회, 정의평화위원회, 한국도시연구소, 서울경인지역사회복지학과학부학생회연합, 의료보험통합과보험적용확대를위한범국민연대회의, 장애우권익문제연구소, 전국민주노동조합총연맹, 전국실직노숙자대책종교시민단체협의회, 참여연대, 크리스찬아카데미사회교육원, 한국노동조합총연맹, 한국종교단체사회복지대표자협의회, 한국사회복지학회, 한국사회복지사협회, 한국여성단체연합.

전문요원의 확충 등을 통하여 제도의 효율적 체계화를 이룩하여야 한다”의 세가지 사항을 요구하였다(참여연대, 1999: 5; 유야마아쓰시, 2009: 63에서 재인용).

행정부의 권력에 대하여 공식적 제도에 근거한 권력을 가지지 않는 시민단체가 연대함으로써 법 제정을 추진하는 활동을 강화하고자 한 것이다. 방법으로는 공청회 개최, 국무총리면담·의견서제출, 주민기초생활보장 조례 제정안 전국 동시 입법청원, 대행진, 정부청사 및 시도청에 대한 사회안전망 구축 촉구, 서명운동, 홍보용 소책자 제작·배포, 홍보포스터 부착·교육(참여연대, 1999: 6; 유야마아쓰시, 2009: 63에서 재인용)의 계획이 제시되었다. 당시 정부가 ‘국민기초생활보장법’ 제정에 반대하는 논리는 “18세 이상 65세 미만의 근로능력자까지 공공부조의 대상으로 선정하게 되면 일할 의지와 능력을 갖추는 실업자의 근로의욕이 저하한다”거나 “복지제도를 확충할수록 국민의 근로의욕은 감퇴하므로 장기적으로 경제발전의 잠재력이 훼손된다”는 논리였는데, 이에 대해서 참여연대는 일할 의사와 능력이 있어도 일자리가 없어서 일하지 못하는 저성장·고실업 상황이고 근로 의욕을 감퇴시킬 정도로 한국의 복지예산 수준은 높지 않음에도 불구하고 국민의 근로의욕감퇴 및 국가의 경제발전의 잠재력 저하를 우려하는 것은 지나친 걱정이라고 반론했다(문진영, 1999: 5,6).

결국 한국의 종교계를 견인하는 지도자들까지 1999년 5월 26일에 ‘대통령과 정부, 국회에 드리는 글’을 발표했으며, 조계종, 대한성공회 대주교, 한국기독교장로회, 원불교, 구세군대한본영, 기독교대한감리회, 대한예수교장로회 총회 등 종교지도자들이 “정부는, 특정 계층만을 위한 정부가 아니라면 국민 모두가 성실하게 살 수 있도록 환경을 만들어 주어야 하며 위기 상황에 직면했을 때에도 한 인간으로서, 대한민국 국민으로서 최소한의 품위와 존엄성을 지켜 나갈 수 있는 법적, 제도적 장치를 만들어내야 할 의무가 있습니다”라는 성명서를 내고 연대회의의 활동을 지지했다(기초생활보장연대회의, 1999: 3). 결국 무려 64개 단체가 연대회의의 활동에 참여한 것이다(문진영, 2008: 94). 대안의 완성도를 높이는 꾸준한 노력뿐 아니라, 사회적 지지를 모아서 대안의 정당성을 높여 대안이 선택될 정당성을 향상시켜 나간 것이다. 초기에는 사회복지학교수 등 대안의 전문성과 관련된 지지를 얻었는데, 점차 다양한 영역

의 지지자들을 획득해갔던 점이 특징이다. 종교계까지 참여한 조직의 조직적 연대감도 ‘국민기초생활보장법’ 제정운동의 추진력을 높였다(유야마아쓰시, 2009: 65).

또한 당시 국회 보건복지위원이었던 이성재 새정치국민회의 의원은 새정치국민회의 제3 조정위원회 내 연구모임 ‘Health & Welfare’에서 김용익 서울대 교수, 김상균 서울대 교수, 김연명 중앙대 교수, 김미곤 한국보건사회연구원 연구위원, 문진영 서강대 교수 등과 함께 복지정책을 논의하고 있었고, 김미곤 연구위원은 국책연구소에서 ‘생활보호법’을 연구하던 경험을 바탕으로 ‘국민기초생활보호법’(안)의 선정방식과 최저생계비 등 구체적 골격을 만들었으며, 이인재 한신대 교수가 전달체계를 제안했다(김영순·권순미, 2008: 233, 234). 로비활동의 경우, 이성재 새정치국민회의 의원의 협력으로 국회의원회의의 지지를 얻었고, 김홍신 한나라당 의원의 협력으로 보건복지상임위원회 내에서 ‘국민기초생활보장법’ 제정에 이해를 구했다. 즉, 적극적인 국회의원의 협력을 얻었다. 연대활동의 경우, 1998년 5월 12일에 전국 사회복지학 교수 209명이 ‘사회안전망 구축’ 공동성명 및 기자회견을 열었고, 1998년 6월 29일의 ‘국민기초생활보장법 제정과 저소득실업자 생활보장방안’을 주제로 한 정책공청회를 통해 민주노총, 일용직 저소득 노동자 실업대책협의회, 의보통합연대회의, 보건의료단체대표자회의, 경제정의실천시민연합, 한국여성단체연합 등 다수의 시민단체와 느슨한 네트워크를 만들었다(안병영, 2000: 6). 또한 저소득가구의 아버지가 보상금을 위해 자식의 손가락을 자른 사건(1998년 9월)을 들어 ‘국민기초생활보장법’ 제정의 필요성을 호소했다(안병영, 2000: 5, 6, 19, 20). 이러한 참여연대, 전문가, 국회의원의 네트워크가 ‘국민기초생활보장법’ 제정의 준비를 지탱했다.

셋째, 김대중 대통령이 이러한 참여연대의 활동을 강력히 뒷받침했다. ‘국민기초생활보장제도’ 실현에서 김대중 대통령의 지시는 결정적인 요인이었다(문진영, 2008: 98). 대통령의 지시가 결정적이라는 점은 그전의 한국의 정책결정과정과 똑같지만, 시민단체가 ‘능동적’으로 대통령의 지지를 얻었다는 점에서 예전과 다르다. 김대중 대통령은 ‘울산발언’²²⁴⁾을 계기로 공식적으로 참여연대의 정책대안을 지지했으며, 이후 ‘국민기초생활보장법’ 제정과정에서 특히 보건복지부가 적극적으로 참여연대의

224) 김대중 대통령이 울산에서 1999년 6월 21일에 중산층과 저소득 서민들이 안심하고 살 수 있는 ‘국민기초생활보장법’을 제정하도록 하겠다고 선언했다.

정책대안을 받아들이기 시작했다(안병영, 2000: 11).

반면, 일본의 경우 한국의 ‘국민기초생활보호법’ 제정과정만큼의 변화는 아니었으나, 후생노동성이 ‘생활보호법’의 1950년 전면개정 이후 약 60년간 없었던 ‘생활보호법’ 검토작업을 추진하는 등 하나의 변곡점을 만들었다(厚生労働省, 2013b; 総務省, 2014: 5).

첫째, 일본은 1990년대 전반의 거품경기 붕괴와 1990년대 후반의 아시아 금융위기를 거쳐 2000년대 후반의 세계금융위기까지 서서히 장기실업률(전체 실업자에 차지하는 1년 이상 실업자 비율)이 상승한 끝에 겨우 ‘노숙인지원’을 넘는 공공부조제도의 논의가 이루어졌다.²²⁵⁾ 일본의 경우, 장기실업률의 완만하고 지속적인 증가하여 한국보다 천천히 ‘생활보호법’의 기능을 확장한 것이다. 한국이 1997년 외환위기 이후 급격한 실업률의 상승을 배경으로 갑작스러운 대량실업사태를 극복하기 위해 사회안전망의 개념을 수입해 ‘국민기초생활보장법’에 국민을 보호하는 포괄적이고 즉각적인 역할을 기대한 것(박능후, 2000: 19)과 대조적이다. 한국에서 1997년 외환위기를 계기로 실업률이 2%대에서 7%로 급격히 상승한 것과 대조적으로 일본에서 실업률은 1990년대에 2%대에서 4%대로 올랐고, 2000년대부터 2010년까지 4~5%로 추이가 완만한 상승했던 것이다. 거품경제 붕괴 직후 1992년에도 노다 타케시(野田毅) 경제기획청 장관이 “경기에 대한 영향은 제한적”이라고 전망하는 등 낙관적이었다(経済企画庁, 1992). 그러다가 1993년에 들어 지가(地價)의 하락, 부랑채권을 처리하지 못했던 금융기관의 도산, 금융기관으로부터 융자를 못 받았던 중소기업의 도산을 경험하면서 단기적 경기침체와 다르다는 인식이 서서히 퍼졌던 것이다(岩田正美, 2017: 241).

표8 1990년대부터 20년간의 한국과 일본의 실업률(%)

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2016
한국	2.5	2.5	7.0	3.3	3.5	3.7	3.5	3.7
일본	2.1	2.9	4.1	5.4	4.1	5.1	3.6	3.1

출처: OECD Data(<https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>)

특히 일본에서 장기실업문제는 거품경기 붕괴 이후 현저히 상승했다. 그리고 2008년 금융위기 직후에 정점에 달했다. 전체 실업률이 1996년

225) 한국도 실제로는 더 많은 잠재적 장기실업자가 존재할 수 있으나, 실제로 통계에 나타난 수치의 충격이 일본사회를 경악시켜 공공부조제도 정치에 영향을 미친 점이 중요하다.

3.4%에서 2010년 5.1%로 서서히 증가하는 동시에 장기실업자의 비율도 1996년 19.3%에서 2010년 37.6%로 약 두 배 늘었다. 장기실업자들은 고용보험의 급여를 받을 수 없는 취약한 집단이다(고이시노리미치, 2011: 97). 이때 고용보험의 수급권자가 주로 실업 위험이 낮은 대기업의 정규직 근로자들이라는 가혹한 현실 역시 널리 알려졌다(湯浅誠, 2008: 31-33).²²⁶⁾ 일본은 장기실업자의 문제에 직면하면서 2009년도 보정예산으로 긴급고용대책의 ‘훈련·생활지원금부(訓練·生活支援給付)’²²⁷⁾를 창설했으나, 이는 2010년도 12월까지 약 13만 2000건밖에 흡수할 수 없었으며, 고용보험에서 누락한 실업자를 충분히 보호할 수 없었다. 이때 ‘생활보호법’이 실업자를 보호하는 안전망으로 주목 받게 된 것이다(日本弁護士連合会, 2011: 3)²²⁸⁾.

표9 1990년대부터 20년간의 한국과 일본의 장기실업률(%)

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2016
한국	2.6	5.4	1.5	2.5	1.1	0.3	0.2	0.9
일본	19.1	17.5	20.3	30.8	33.0	37.6	37.6	39.5

출처: OECD Data(<https://data.oecd.org/unemp/long-term-unemployment-rate.htm>)

주: 여기서 장기실업률이란 전체 실업자에 차지하는 1년 이상 실업자의 비율이다.

일본정부는 ‘생활보호법’의 근로능력기준을 완화하여 근로능력자에게 이번보다 관대한 기준을 적용하였다. 이 시기에 후생노동성은 ‘주거를 잃은 분들을 위한 철저한 지원에 대하여’(厚生労働省, 2009a), ‘긴급고용대책의 빈곤·곤궁자 지원을 위한 생활보호제도의 운용 개선에 대하여’(厚生労働省, 2009b), ‘실업 등으로 생활이 곤궁한 분들을 위한 지원의 유의사항에 대하여’(厚生労働省, 2009c) 등의 지침을 시달하면서 만성적 노숙인뿐만 아니라 실업으로 직업과 주거를 잃은 실업자에게도 ‘생활보호법’을 적용하도록 복지사무소에 지시를 내렸다(岩田正美, 2017: 280, 281). 즉, 이 시기의 생활보호 수급률 상승은 단순히 경기 악화로 빈곤층

226) 비교적 젊은 근로능력자들은 아주 심각한 상태에 빠지지 않으면 생활보호를 받기도 어렵기 때문에, 일본사회에서 한번 일자리를 놓치면 한꺼번에 바닥까지 떨어지는 ‘미끄럼틀 사회(すべり台社会)’라는 이야기가 유행했다.

227) 공공고용센터에 등록하고 훈련을 받고 있는 동안 월 10만 엔(약 100만 원. 부양자가 있을 경우 월 12만 엔, 즉 약 120만 원)을 지급 받는 제도이다. 대상은 고용보험의 급여를 못 받는 실업자이다. 신청 시점에서 연 수입 전망이 200만 엔 이하여야 하고, 가구의 연 수입 전망이 300만 엔 이하여야 한다. 기간은 최장 1년 이다.

228) 물론 ‘생활보호법’으로 모든 실업자를 보호한 것은 아니다. 2008년 9월부터 2010년 12월까지 ‘생활보호법’ 수급자의 증가는 약 40만 8000명에 불과했다.

이 늘어나서 저절로 공공부조제도 수급자가 늘어난 것은 아니었다. 인구 고령화로 노인가구가 증가하고 경제위기로 빈곤가구가 증가한 시기였지만, ‘생활보호법’의 수급률은 모든 연령대에서 상승했다. 2010년의 수급률은 모든 연령대에서 1995년의 수급률의 두 배에 가깝다.²²⁹⁾ 물론 일본이 모든 장기실업자를 ‘생활보호법’로 받아들였다고 볼 수는 없지만, 적어도 ‘생활보호법’을 예전보다 관대하게 적용한 것은 사실이다. 특히, 노숙인과 같은 극빈층에 대한 효과는 현저했다. 실업률과 장기실업률이 크게 늘었던 시기에 일본의 거리 노숙인 수는 2003년 2만 5295명에서 2013년 8265명으로 크게 줄었다(구인화·김소영·유야마아쓰시, 2014: 17; 厚生労働省, 2013c).²³⁰⁾ 일본정부는 2000년대 초반까지 일자리를 찾지 못하는 중고령 일용직 노동자들을 방치했으나 2000년대 전반부터 그들에게 ‘생활보호법’을 적용하기 시작한 것이다.²³¹⁾

표10 연령별 총인구 대비 수급자 비율(인원 수 기준)

	‘60	‘65	‘70	‘75	‘80	‘85	‘90	‘95	‘00	‘05	‘10
전체	1.8	1.6	1.3	1.2	1.2	1.2	0.8	0.7	0.8	1.1	1.5
0~5세	1.8	1.3	0.9	0.7	0.7	0.8	0.4	0.4	0.5	0.7	0.9
6~11세	3.1	2.8	1.8	1.4	1.4	1.3	0.8	0.6	0.8	1.2	1.3
12~14세	2.7	3.1	2.2	1.7	1.8	1.7	1.1	0.8	0.9	1.4	1.7
15~19세	0.8	0.7	0.6	0.8	1.1	1.1	0.7	0.5	0.6	0.9	1.3
20~29세	0.6	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.1	0.2	0.2	0.4
30~39세	1.7	1.2	1.0	0.8	0.7	0.7	0.4	0.3	0.4	0.5	0.7
40~49세	2.2	2.0	1.4	1.2	1.3	1.2	0.7	0.5	0.6	0.7	1.1
50~59세	1.7	1.8	1.6	1.5	1.4	1.4	1.1	0.9	1.0	1.2	1.6
60~64세	2.1	2.3	2.3	2.2	1.9	1.8	1.3	1.2	1.5	1.9	2.1
65~69세	2.9	3.1	3.2	3	2.3	2.0	1.6	1.3	1.7	2.2	2.6
70세~	3.9	3.7	4.0	3.6	3.1	2.6	2.0	1.7	1.7	2.1	2.5

자료: 厚生労働省 被保護者全国一斉調査結果報告書(基礎調査)

229) 1980년대부터 1990년대 중반까지 ‘생활보호법’을 지나치게 엄격히 운용했으므로 지금의 수급률이 높아 보이는 것이다. 최근의 수급률 상승을 “너무 높아졌다”고 해석하는 것은 위험할 수 있다.

230) ‘생활보호법’을 담당하던 일본의 한 지자체 공무원에 의하면 2002년의 ‘홈리스의 자립의 지원 등에 관한 특별조치법(ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法. 이하, ‘홈리스자립지원법’)이 생기기 전까지 65세 미만 실업자를 받아주는 분위기가 아니었다(김소영·유야마아쓰시·노법래·이원진, 2013: 14). ‘홈리스자립지원법’이 제3조 제3항에서 지원방법 중 하나로 ‘생활보호법’을 들었기 때문에, 지자체는 노숙인에게 ‘생활보호법’을 적극적으로 적용하게 된 것이다.

231) ‘노숙인문제’라고 하면 특수한 집단의 특수한 문제인 것처럼 들릴 수 있으나, 일자리를 찾지 못하는 중고령 일용직 근로자처럼 ‘실업문제’이기도 하다. 노숙인이 거품경기 이후에 급증한 사실을 생각하면 상상하기 쉽다.

둘째, 2000년대 후반에 보다 일반적인 ‘빈곤문제’가 주목 받기 시작했다. 이 시기는 실업문제와 주거문제를 위한 ‘파견촌(派遣村)’ 운동이 벌어졌을 때이다. ‘파견촌’ 운동이란 2008년 12월에 노동조합이나 노숙인 지원단체 등 민간단체가 함께 행동한 ‘파견법의 근본적 개정을 위한 공동행동(派遣法の抜本的改正を目指す共同行動)’을 가리킨다. 이전과 비교할 수 없을 정도로 생활상담과 취업상담이 들어오면서 민간단체가 적극적인 정치활동에 나선 것이다. ‘파견촌’ 운동에 참가한 단체들은 실업자를 위한 상담뿐만 아니라 실업문제나 빈곤문제의 해결을 위한 조직적 활동을 벌이고 장기실업자와 근로빈곤층의 문제를 국민에게 알리는 계기를 만들었다(杉村宏, 2009: 54).

셋째, 일본의 빈곤논의는 1990년대 이후부터 서서히 드러났으나 빈곤 논의가 정점에 달한 것은 금융위기가 발생하여 비정규직 근로자의 빈곤 문제가 주목을 받은 2000년대 후반이었다. 1980년대의 복지삭감 이후 사회안전망이 약해지고, 노숙문제가 발생하기 시작했다. 1992년 이후 정부가 ‘아사(餓死)’의 규모를 통계자료로 공개하기 시작했고, 2000년대 이후 국민건강보험료 체납자, 급식비 미납자의 실태를 밝혔다. 일본정부는 1990년대까지 빈곤의 책임을 개인책임으로 돌렸으나, 2000년 이후 ‘넷카페(PC방)’에서 생활하는 청년과 중고령자의 증가, 일용직 파견노동자의 증가, 그리고 2008년 9월의 ‘파견직 자르기(派遣切り)’²³²⁾가 주목을 모으면서 겨우 빈곤이 국민의 관심사가 된 것이다(水島宏明, 2007). ‘파견촌’을 주최한 반빈곤네트워크(反貧困ネットワーク)는 ‘파견촌’ 사태뿐만 아니라, 한부모가구, 노인, 장애인, 그리고 지방의 빈곤을 국민에게 호소하기 위해 지원단체 네트워크를 만들었다(湯浅誠, 2008). ‘파견촌’ 운동을 기획한 유아사 마코토(湯浅誠)가 반(反)빈곤을 위한 사회운동을 구상한 계기는 2006년에 타케나카 헤이조우(竹中平蔵) 총무대신(総務大臣) 겸 우정민영화담당대신(郵政民営化担当大臣)의 “사회적으로 해결해야 할 문제로서의 빈곤은 우리 나라에 없다”는 발언이었다(稲葉剛, 2016).

시민단체는 ‘파견촌’ 운동으로 상담 받은 사례를 근거로 주거문제, 긴급의료문제, 생활비문제를 후생노동성과 지자체에 호소했다. 주거를 잃은 실업자의 생활보호 신청을 보조하고, 주거 입주를 보조할 때 복지사

232) 경기불황으로 기업들이 비정규직의 계약 연장을 정지하는 현상을 가리킨다.

무소에 맡길 뿐만 아니라 민간단체가 스스로 지원에 나섰다. 각각의 시민단체는 작았으나 다양한 시민단체 간에 네트워크가 생겼다. 대략적으로 보면 공공부조제도 관련단체는 개별사례 단위의 지원을 실시하던 단체와 대안 제언활동을 전개하던 단체가 있으며, 전자로 특정비영리활동법인 자립생활서포트센터 모야이(特定非営利活動法人自立生活サポートセンター・もやい), 홈리스종합상담네트워크(ホームレス総合相談ネットワーク), 수도권생활보호지원 법률가네트워크(首都圏生活保護支援法律家ネットワーク) 등, 후자로 생활보호문제대책 전국회의(生活保護問題対策全国会議), 홈리스 법적지원자교류회(ホームレス法的支援者交流会), 사이타마생활지원네트워크(埼玉生活支援ネットワーク) 등이 있었다. 그 전체 네트워크가 반빈곤네트워크(反貧困ネットワーク)와 빈곤연구회(貧困研究会)이다(湯浅誠, 2008: 123, 124).²³³⁾ 이와 같은 단체들이 주로 노숙인 지원의 경험을 바탕으로 ‘생활보호법’ 적용확대를 촉구했다. 2000년대에 이러한 반빈곤운동을 상징하는 인물로 주목 받은 유아사 마코토²³⁴⁾ 역시 1995년부터 거리노숙인의 지원을 계속하다가 2001년에 특정비영리활동법인 자립생활서포트센터 모야이²³⁵⁾를 설립한 인물이다(湯浅誠, 2008: 125).

이와 같이 일본의 경우 빈곤이 주목을 받는 데 상대적으로 긴 시간이 걸렸다. 2005년에 일본정부로부터 데이터를 얻은 OECD 보고서가 “일본의 상대빈곤율이 1994년 13.7%로부터 2000년 15.3%로 상승하여 선진국들의 빈곤율을 넘었다”고 지적하면서 일본에서도 근로빈곤층 증가로 장기적으로 사회기반이 붕괴할 수 있다는 우려가 겨우 커지기 시작한 것이다(Föster and Mira d'Ercole, 2005; 布川日佐史, 2007). 일본정부가 처음으로 공식적 상대빈곤율을 공개한 것도 2009년에 민주당 정권이 등장해 OECD기준으로 상대빈곤율을 공개했을 때였으며,²³⁶⁾ 이때 일본의 상대빈곤율이 OECD 가맹국 중에서 높은 편에 속한다고 널리 밝혀졌다(岩田正美,

233) 그 외에 고용문제의 이슈를 다루는 엠 클루유니언(エム・クルーユニオン), 아운(あうん)이나 사회보험의 이슈를 다루는 반빈곤 서로 돕기 네트워크(反貧困助け合いネットワーク) 등 다양한 단체가 존재한다.

234) 2008년 ‘과건촌’ 운동의 ‘촌장’으로 알려졌다. 이후 2009년 민주당정권 하에서 내각부(内閣府) 참여(参与)로 들어갔다. 내각부 참여란 내각부의 소관 업무에 대해 조언하는 비상근 국가공무원이다. 수상이 임명한다.

235) 특정비영리활동법인 자립생활서포트센터 모야이의 활동은 주로 신분보증(노숙인의 임대주택 입주 시)과 빈곤층의 생활상담이다.

236) 민주당은 선거공약에서 제시한 어린이수당(子ども手当)의 필요성을 보여주기 위해 상대빈곤율을 제시했다.

2017: 290). 그 전까지 일본에서 빈곤문제에 대한 관심이 낮았던 이유는 경제발전에 따른 소비 확대로 빈곤이 줄었다는 인식이 지배적이었고, 신용카드가 소비수준을 올리고 저소득층의 문제를 숨겼고, 정치가 빈곤문제 해결의 책임을 회피하고 빈곤을 ‘개인문제’라고 규정했기 때문이며, 무엇보다 빈곤문제가 눈에 보이지 않았기 때문이다(青木紀·杉村宏, 2007). OECD는 공적 연금을 제대로 수급하지 못하는 노인 여성의 높은 빈곤율이나 일하고 있음에도 불구하고 빈곤한 근로빈곤층, 특히 한부모가족의 문제를 지적했으나(OECD, 2008), 일본사회는 모자가구의 빈곤과 아동빈곤만의 논의만 강조했다는 한계는 있다(岩田正美, 2017: 293, 294).

즉, 한국과 일본을 비교하면 경제위기를 거쳐 실업문제가 확대되었고, 빈곤문제 해결을 호소하는 시민단체가 대두했다는 공통점을 보이지만, 한국과 일본은 그 맥락이 약간 다르다. 첫째로 한국의 실업문제는 급격했으나 일본의 실업문제는 완만했다. 그리고 한국의 시민단체는 애초부터 ‘실업문제’라는 일반적 문제를 들어서 활동했으나, 일본의 시민단체는 애초에 ‘노숙문제’라는 특수한 문제를 들어서 활동했다가 서서히 ‘주거문제’라는 보다 일반적인 문제를 들어서 활동하기 시작했다. 그 결과 한국은 ‘빈곤문제’ 해결을 위한 대안을 제시했으나 일본은 ‘노숙문제’, 넓게 봐도 ‘주거문제’를 해결을 위한 부분적인 대안을 제시하는 데 머물렀다.

앞에서 봤던 실업문제에 대한 충격의 차이, 시민단체의 차이, 정책이슈의 차이뿐 아니라 정적인의 차이도 크다. 한국의 김대중 대통령은 ‘울산발언’에서 ‘국민기초생활보장법’ 제정을 선언하는 등 빈곤문제 해결에 나섰지만, 2006년의 타케나카 헤이조우 총무대신의 발언이 상징하듯이 일본의 주된 정치인들은 빈곤문제 해결에 미온적이었을 뿐 아니라 ‘생활보호법’의 방향을 모색하는 작업도 지자체에 맡기거나 후생노동성의 판단에 맡기는 분위기였다.

특히, 한국에서는 1997년 외환위기 발생과 1998년 김대중 대통령 등장으로 급속히 공공부조제도를 확대하는 분위기가 만들어진 반면, 일본에서는 1992년 거품경기 붕괴와 1993년 ‘55년 체제’ 단절이 공공부조제도 확대로 직결되지 않았던 이유는 양국의 정권 차이 때문이기도 하다.

즉, 자민당의 38년 만의 패배(1993년 선거)와 1992년의 거품경기 붕괴로 얻은 기회에도 공공부조제도 개혁에 힘이 실리지 않았던 일본과 달

리, 한국은 1998년 김대중 대통령(세정치국민회의)의 대선 승리, 1997년 외환위기 이후의 심각한 실업문제, 시민단체와 전문가들의 대안이라는 요인들이 동시에 나타났을 때 공공부조제도를 크게 바꿀 기회를 얻었으며, 이 때 김대중 대통령이 ‘국민기초생활보장법’ 제정을 결단하여 이전의 전통을 벗어나는 변곡점을 만들었다.

이와 같은 한국과 일본의 정치 차이는 1990년대부터 최근까지 지속적으로 드러나고 있다. 첫째, 한국의 경우 새정치국민회의의 김대중 대통령이 ‘국민기초생활보장법’ 제정을 결정했다. 1999년 1월, 보건복지부조차 ‘국민기초생활보장법’ 실시를 위한 조건으로 사회복지전문요원의 인력 충원, 사회복지전산망 구축, 보건복지부 내에 공공부조제도 전담부서 설치 등 행정인프라 확충을 드는 등 조건부로 지지하는 태도였으나, 김대중 대통령이 ‘울산발언’ 이후 특히 사회복지전문요원의 ‘일반직화’와 ‘대폭 충원’을 결정하면서 분위기가 호전했다(안병영, 2000: 21).

둘째, 한국의 경우, 이른바 ‘보수’ 정권도 공공부조제도 개편에 동조했다. 예를 들면 박근혜 정권은 2014년 개정을 통해 ‘주거급여’나 ‘교육급여’의 선정기준을 상대적으로 완화했다. 또한 당시 야당 의원이었던 한나라당 고정화 의원은 2005년 9월에 ‘자활급여’, ‘주거급여’, ‘의료급여’를 ‘국민기초생활보장법’으로부터 분리시켜 각각 최저생계비의 130%, 150%, 150%로 받을 수 있게 하는 법안을 제출하는 등 공공부조제도 확대에 관심을 보이고 있었다. 우여곡절을 겪었으나 결국 이러한 적극적인 논의 끝에 ‘국민기초생활보장법’ 2014년 개정으로 ‘생계급여’를 중위소득의 30% 이상, ‘의료급여’를 중위소득의 40% 이상, ‘주거급여’를 중위소득의 43% 이상, ‘교육급여’를 중위소득의 50% 이상으로 받을 수 있도록 변경되었다. 수급자 선정기준으로 중위소득에 기초한 빈곤선을 사용하는 것이 행정부의 재량행위를 초래할 것인지 혹은 동시대의 생활상의 변화를 반영하는 선구적 사례²³⁷⁾가 될 것인지는 아직 지켜봐야 하지만(문진영, 2015: 228), 한국의 경우 1990년대 후반의 ‘국민기초생활보장법’ 제정과정, 2010년대 후반의 ‘국민기초생활보장법’ 개정과정 모두 빈곤 해소를 위한 학계와 전문가의 논의를 거쳐 이루어졌다.

이와 관련해서는 “‘보수’ 정당의 의원도 공공부조제도 확대에 적극적”이라고 단순히 해석하지 못하는 부분도 있다. 사실 박근혜대통령에게 적

237) 중위소득의 특정비율을 공공부조제도의 수급자선정기준으로 사용하는 나라는 한국 외에 아직 없다(문진영, 2015: 228).

극적으로 법안을 제안 한 인물은 고경화 의원이었으나, 원래 고경화 의원에게 아이디어를 제공하고 정책제안을 촉구한 인물은 고경화 의원의 비서였으며, 그 비서는 한국보건사회연구원에서 공공부조연구에 종사하고 있었던 인물이었기 때문이다.²³⁸⁾

셋째, 무엇보다 한국에서는 ‘국민기초생활보장법’의 1999년 제정 이후 2014년 개정까지 국회에서 구체적이고 적극적인 공공부조제도 개혁논의가 나타났다. ‘국민기초생활보장법’ 제정 직후부터 김화중 보건복지부 장관은 2003년에 김홍신 의원과의 질의응답에서 “장기적으로는 근로능력 유무 등 수급자 조건에 따른 급여, 개별급여 실시방안 등 급여체계에 대한 종합적인 연구 검토를 통해 제도 개선에 반영하도록 하겠다”고 응답한 바 있으며, 개별급여 논의가 존재했음을 알 수 있다(국회사무처, 2003).

물론 한국 역시 공공부조제도 확대에 적극적인 의견만 존재했던 것은 아니다. 국회 보건복지위원회에서 장기태 보건복지위원회 수석전문위원은 현애자 의원의 ‘국민기초생활보장법중 개정법률안’에 대하여 “개정안의 취지에 따라 최저생계비를 결정할 경우 현재의 차상위계층은 대부분 기초생활수급권자가 될 것이며 그 규모는 현재 수급권자 규모의 약 두 배에 이를 것”, “개정안의 수용여부는 재정여건과 빈곤문제 해결에 관한 사회적 합의를 전제로 신중하게 결정되어야 할 것”이라고 예산의 논리로 견제했고, 차상위계층에 대한 개별급여 근거 신설을 촉구한 문병호 의원의 ‘국민기초생활보장법 개정에 관한 청원’(소득인정액이 최저생계비의 100분의 120 이하인 자에게 의료급여 및 기타급여의 전부 또는 일부의 지급근거를 신설하며 차상위계층의 빈곤 예방과 ‘기초생활보장법’ 확대를 도모하는 개정안)에서 “의료지원이 절대적으로 필요한 자를 우선하여 단계적으로 확대하는 것이 바람직하다”, “기타급여 부분은 차상위계층의 규모·생활실태·국가재정여건에 대한 종합적인 검토와 빈곤문제 해결에 관한 사회적 합의를 전제로 하되 그 범위를 명확히 한정할 필요가 있을 것”, “차상위계층에 대한 일률적인 부양의무자기준 미적용은 기존 수급자와의 형평성 측면의 문제를 발생시키며 공공부조제도에 있어 사적부양 우선이라는 보충성 원칙에 반하는 문제가 있는 것”이라고 신중한 의견을 보였다(국회사무처, 2004).

238) 본 논문의 심사과정에서 노대명 심사위원에게 정보를 받았다.

그러나 한국에서는 국회의원들의 적극적이고 구체적인 제안이 이어졌다. 3년 후 2006년에 국회 보건복지위원회에서 한나라당 고경화 의원이 엄격한 소득·재산 조건, 엄격한 부양의무자 기준, 탈수급과 동시에 각종 급여를 한꺼번에 상실함을 기피하여 제도에 머물려고 하는 수급자의 행동, 수급자 못지않게 높은 욕구를 가진 비수급 저소득층의 사각지대를 해결하기 위해 개별급여방식 도입을 제안했으며, 구체적으로는 최저생계비의 130%라는 소득기준만으로 부양의무조건이나 재산기준 없이 일하기 희망하는 모든 저소득층에게 자활지원사업을 적용하는 ‘자활지원법안’, 소득과 재산기준을 합산한 소득인정액 기준으로 최저생계비의 140%까지 주거급여 수급조건을 완화하고 주거비가 과다한 세입자가구를 위한 임대료 보조, 최저 주거기준에 미달하는 자가가구를 위한 유지수선비용과 현물서비스를 실시하는 ‘주거급여법안’, 소득인정액 기준으로 최저생계비의 150%까지 의료급여 수급조건을 완화하고 별도의 의료급여증 발급으로 인한 낙인효과를 해소하는 ‘의료급여법 일부개정법률안’을 제출했다. 그리고 소득의 증가로 수급권을 상실하더라도 일정 기간 연장 지원 받을 수 있도록 하는 이행조치 규정도 제안했다(국회사무처, 2006). ‘복지의 존’이라는 담론 때문에, 주로 기한이 있는 보호를 제안하거나, 기껏해야 ‘취업지원’을 제안한 일본과 달리 대안으로서 현금급여의 수급조건 완화를 제안하는 적극적인 노력이라 할 수 있다.

고경화 의원의 제안에 국회 보건복지위원회 장기태 수석전문위원은 고경화 의원의 ‘자활지원법안’, ‘주거급여법안’, ‘의료급여법안’, ‘일부개정법률안’ 등 개별급여법안의 장점으로 “첫째로 개별가구의 욕구에 따라 급여를 지급함으로써 통합급여체계에서 모든 급여를 받기 위하여 제도 내에 머무르려고 하는 경향인 빈곤 함정을 제거할 수 있고, 둘째로 급여별로 분리된 예산체계를 통하여 예산의 효율적인 집행과 평가가 가능하고 중장기적으로 수급자의 탈수급을 지원하여 수급자 규모를 축소할 수 있어 예산을 절감할 수 있으며, 셋째로 현행 기초보장제도의 선정 기준이 최저생계비이기 때문에 지원할 수 없는 차상위계층에 대한 지원을 확대하여 사각지대를 해소하고 저소득층의 단계적인 상향 이동 및 빈곤층 전략을 방지하는 데에 도움이 될 수 있다”고 평가한 반면, 동시에 단점으로 “첫째로 개별가구의 특성 및 욕구에 따른 급여의 수급기준 및 급여수준 등 구체적인 조건을 설정하기 곤란하고, 둘째로 개별급여에 따른

전달체계 확충에 필요한 행정상 비용과 광범위한 사각지대 해소 목적을 달성하기 위해서는 급격한 예산 증가를 수반하게 되며, 셋째로 욕구별 개별급여와의 연계를 위해서는 기타 공공부조제도 전반의 개편이 필요하게 된다”고 지적하고, “2005년 11월에 정부가 제안한 ‘국민기초생활보장법 일부개정법률안’에 따르면 현재 통합급여체계를 그대로 유지하면서 차상위계층에 대하여 필요한 비목에 해당되는 급여를 지급하려고 하고 있다”고 견제했다(국회사무처, 2006).

‘주거급여법안’의 경우 “저소득층의 과중한 주거비 부담은 소비생활을 압박하여 생활필수품에 대한 소비를 억제하고 교육·문화·의료 등에 대한 지출이 제한되는 결과를 가져오고 있는 점을 감안할 때 주거급여를 분리하고 대상자를 확대함으로써 저소득층의 부담을 완화시키려는 취지는 타당한 것”이라고 평가하면서도 “그러나 기초수급자 대상 주거급여조차 현실화되지 못하고 있는 현실에서 수급권자의 거주지역·가구유형·점유형태·주택유형에 따른 최저주거비 등을 고려할 경우 재정 부담이 상당히 증가될 것”, “(법률안대로 월 소득 대비 주거비 부담 비율이 20%를 초과하는 임차가구를 수급대상자로 할 경우) 최근 주택 매매 및 전세 가격의 급등에 따라 주거비 부담이 커지는 실정임을 감안해 볼 때 주거비 부담이 20%를 초과하는 임차가구 규모가 보다 증가될 것”, “주거급여를 생계급여에서 분리하고 대상자를 대폭 확대할지 여부는 정부가 제출한 차상위층에 대한 부분급여 지급 방안과 정부의 재정 부담 능력 등을 종합적으로 감안하여 결정되는 것이 바람직할 것”이라고 견제했다(국회사무처, 2006).

넷째, 한국은 재정부처의 반대에도 불구하고 장기적으로 공공부조제도를 개선했다. 예를 들면 ‘국민기초생활보장법’ 제정과정을 보면 시민단체는 부양능력 판정기준을 “부양의무자 가구의 가구소득이 부양의무자 가구와 수급가구 각각의 최저생계비 합이 130%보다 많으면 부양해야 한다”고 보자고 제안했으나 보건복지부와 기획예산처는 “120%보다 많으면 부양해야 한다”고 더 엄격한 부양의무를 요구한데다가 재산기준까지 추가했다. 결국은 보건복지부와 기획예산처의 안이 통과되었다. 근로소득 공제 역시 시민단체와 보건복지부는 소득의 50%, 기획예산처와 노동부가 소득의 10%를 주장했으며 소득의 10~15%를 공제한다는 결과에 머물렀다. 차상위계층을 위한 급여 지급 역시 시민단체와 보건복지부는 차상위

계층에게 자활급여와 의료급여를 제공하자고 주장했고 기획예산처와 노동부는 자활급여만 제공하자고 주장했으나 차상위계층에게 자활급여만 지급하는 것으로 결정되었다. 물론 ‘주거급여’처럼 시민단체의 주장이 반영된 부분도 있다. 즉, 시민단체는 ‘주거급여’ 신설을 주장했고, 보건복지부와 기획예산처는 이에 반대했으나, 주거급여는 신설됐다²³⁹⁾ (김미곤, 2000; 허선, 2000; 여유진, 2004; 김영순·권순미, 2008: 234, 245에서 재인용).

이와 같이 특히 근로소득공제 비율이나 부양의무 판정기준에서 기획예산처의 의견이 강력했다. 하지만 이때 기획예산처가 주장한 근로소득공제 비율이나 부양의무 판정기준 역시 나중에 단계적으로 완화됐다. 재정부처는 많은 부처의 많은 사업에 제한적인 정부예산을 계획적이고 안정적으로 분배해야 하므로 어떤 한 사업의 급격한 예산 증가를 기피하기는 하지만, 서서히 단계적으로 받아들인 것이다. 이때 시민단체, 보건복지부, 기획예산처 사이에서 “나중에 단계적으로 완화하자”는 합의가 있었던 것인지, 이후의 지속적 노력으로 완화된 것인지 모르지만, 결국 한국은 꾸준히 공공부조제도를 개선했다. 절박한 빈곤층의 소득문제를 생각하여 ‘국민기초생활보장법’ 직후의 결과를 성급히 판단하면 ‘후퇴’였을 수도 있으나, 장기적으로 보면 ‘전진’이었다고 판단하는 것이 타당할 것이다. 즉, 한국의 ‘국민기초생활보장법’ 제정운동에 대해 “결국 법 제정 이후에 기획예산처에 제압당했다”는 해석은 성급한 판단일 수 있다는 것이다.

요컨대 한국의 전문가와 시민단체들은 ‘국민기초생활보장법’을 제정해 범주조건을 철폐했을 뿐 아니라, 중앙부처의 반대에도 불구하고 ‘주거급여’를 도입했다. 더군다나 이 때 타협한 부양기준 완화, 주거급여 도입을 나중에 꾸준히 성취해왔다. 부양의무의 경우, 노무현 정권 아래 2004년 3월의 개정(2005년 7월 시행)²⁴⁰⁾과 2005년 11월의 개정(2007년 1월 시행)²⁴¹⁾을 추진해 기준을 개선했다. 보수정권이라 불리는 박근혜 정권 역시 부양의무 완화를 추후 국정과제로 삼았다(제18대대통령직인수위원회, 2013: 17).

239) 이는 “신설하나 시행을 유보한다”는 결과였다.

240) 부양의무자 범위를 “수급권자의 1촌의 직계혈족, 배우자, 그리고 생계를 같이 하는 2촌 이내 혈족”으로 축소했다.

241) 부양의무자 범위를 “수급권자의 1촌의 직계혈족, 배우자”로 축소했다. 즉, 부양의무자 범위에서 “생계를 같이 하는 2촌 이내 혈족”을 뺐다.

한국과 달리 일본의 경우, 일본공산당과 같은 소수정당을 제외하면 2000년대에 들어도 일본의 정당들은 공공부조제도 개선에 소극적이다. 예를 들어 2007년 참의원 선거를 앞둔 각 정당의 선거공약을 보면, 일본공산당이 “급여 삭감 반대”, “수급률 제고”, “‘노령가산’ 부활”을 선언한 반면, 자유민주당과 민주당은 ‘생활보호법’ 관련 공약을 제시하지 않았으며, 오히려 자민당은 “어려움을 겪는 사람들이 적극적으로 도전할 수 있도록 추진한다”며, 자조노력을 강조했다(朝日新聞社, 2007). 예외적으로 2008년 금융위기 이후에 민주당은 2009년 중의원선거를 앞두고 자민당이 폐지한 ‘생활보호법’의 ‘모자가산’을 다시 도입한다고 선언하며(民主党, 2009), 선거에서 승리한 후 즉시 ‘모자가산’을 재도입하는 등 ‘생활보호법’ 확대에 기여하기도 했으나, 이후 ‘생활보호법’에 대한 적극적인 주장이 없었다. 2013년 참의원 선거를 앞둔 각 정당의 선거공약도 비슷했다. 일본공산당이 일본의 국제적으로 낮은 수급률을 지적하며 “수급탈락 방지”, “‘노령가산’ 부활”, “역모기지 중지”, “급여수준 인하 반대”, “중앙정부의 분담비율 인상”, “복지행정에 드는 재정지출 확대”, “사례관리자 증원”을 선언하고(日本共産党, 2013), 사회민주당이 “건강하고 문화적인 최저한도의 생활”을 제고한다고 선언한 반면(社会民主党, 2013), 민주당은 “부정수급 방지”, “‘의료부조’에서 후발의약품 사용 촉진”, “비수급 근로자가구에게 부담을 주지 않는 생활보호기준 실현”(民主党, 2013), 자유민주당은 자조(自助)와 자립(自立)을 최우선하고, 공조(共助. 서로 도움), 공조(公助. 정부의 도움)를 조합하고 세금이나 사회보험료를 부담하는 국민의 입장에서 지속가능한 사회보장제도를 구축(自由民主党, 2013)한다고 약속하는 등 자조노력을 요구한다는 의사를 밝혔다. ‘진보’ 정당뿐만 아니라 ‘보수’ 정당까지 공공부조제도 개선을 선언한 한국과 대조적이다.

전체적으로 보면, 첫째로 한국에서는 ‘보수’도 ‘진보’도 공공부조제도를 의제로 삼았으나, 일본에서는 ‘보수’가 공공부조제도를 큰 의제로 삼지 않았다는 차이가 있다. 둘째로 한국은 공공부조제도의 개혁 방향을 국회에서 논의했으나, 일본은 공공부조제도의 운용을 지자체의 자율적 운용과 후생노동성 수준의 지침 수정으로 넘기려고 했다는 차이점이 있다. 일본은 적어도 공공부조제도에 있어서는 지자체에 책임을 넘기고 국회에서 논의하지 않는다는 자세를 관철하고 있다. 셋째로 한국의 정당과

국회의원들은 공공부조제도의 체계를 둘러싼 큰 틀의 논의를 펼쳤으나, 일본 국회에서 간헐적으로 나타난 ‘생활보호법’ 관련 논의는 법원의 판결에서 지적 받은 소득인정의 범위 등 세부적인 이슈에 불과했다.

한국과 마찬가지로 일본에서도 전문가들 사이에 ‘생활보호법’ 개선을 촉구하는 아이디어는 있었다. 이를 보여주는 전형적인 사례가 빈곤층을 위한 임대료 보조이다. 일본 전문가들은 ‘주택부조’를 ‘생활보호법’으로부터 분리하고 보다 쉽게 이용할 수 있게 하자는 아이디어가 있었다. ‘생활보호법’ 제정 당시부터 카고야마 타카시(籠山京) 교수²⁴²⁾와 같은 ‘생활보호법’의 제1인자들이 후생성에 ‘주택부조’를 ‘단독급여’로 지급하자고 계속 촉구해왔다(參議院, 2009). 이러한 아이디어는 실현하지 않았으나, 2000년대에 들어도 ‘생활보호법’의 ‘주택부조’를 분리하고 빈곤층을 위한 임대료 보조를 만들자는 의견은 계속 존재해왔다. 2003년에 이와타 마사미(岩田正美) 일본여자대학 교수는 노숙인이나 ‘넷카페 난민’²⁴³⁾에게 임대료 보조가 필요하다는 점, 자녀가 늘어나는 청년층도 임대료 보조가 필요하다는 점, 그리고 임대료 보조를 받으면 ‘생활보호법’에 전면적으로 의존하지 않아도 공적 연금으로 살 수 있는 노인이 있다는 점에 주목해 ‘주택부조’의 분리를 촉구했다(參議院, 2008). 또한 2009년 참의원 저출산·고령화, 공생사회에 관한 조사회(少子高齢化・共生社会に関する調査会)에서 자민당 마루카와 타마요(丸川珠代) 의원이 도쿄도에서 빈곤 노인이 점차 늘어나고 있는 점에 주목하면서 “빈곤층을 위한 임대료 보조를 만들면 생활보호까지 받지 않아도 공적 연금만으로 살 수 있지 않나”고 주장하며 ‘주택부조’의 가능성에 언급한 바 있었다(參議院, 2009). 그리고 2016년에 민진당 하쓰시카 아키히로(初鹿明博) 의원은 국회 후생노동위원회에서 “수급가구에서 자랐다가 고등학교를 졸업하고 바로 취업한 청년이나 모자가구에게 ‘주택부조’만이라도 지급하면 그들의 자활을 도울 수 있다”, “겨우 살 수 있는 생활을 강요하고 병들 때까지 몰아넣기 전에 ‘주택부조’를 개별급여로 지급하자”고 제안하는 등 간헐적으로 ‘주택부조’ 분리를 촉구하는 의견이 존재했다(衆議院, 2016).

242) 1910년부터 1990년까지 살았던 위생학자이다. 빈곤층조사를 통해 최저생계비를 연구했다. 사회보장제도심의회(社会保障制度審議会) 위원을 역임했다. 1952년부터 홋카이도대학(北海道大学) 교수, 조치대학(上智大学) 교수를 역임했다.

243) 집이 없어 PC방에서 자고 일어나는 사람들을 가리키는 유행어이다.

특히 일본에서 ‘주택부조’를 ‘생활보호법’으로부터 분리하고 저소득층을 위한 임대료 보조를 만들자는 제안이 있었던 이유는 첫째로 거주자가 자신의 욕구에 맞는 주택을 선택할 수 있기 때문이고, 둘째로 공공임대주택의 수급권자(빈곤층)이지만 공공임대주택에 입주할 수 없는 사람들에게 임대료를 보조할 수 있기 때문이고, 셋째로 (공공임대주택과 달리) 빈곤층이 한 지역에 집중하지 않고 빈곤층 집중지역 형성을 막을 수 있기 때문이었다(国土交通省, 2005: 19).

하지만 1975년, 1981년, 1995년에 건설성(建設省. 2001년부터 국토교통성)의 주택택지심의회(住宅宅地審議会)²⁴⁴⁾는 임대료 보조 도입에 반대했다. 첫째로 임대료 평가와 임대료 지불능력 평가 등 기술적 문제가 있었기 때문이고, 둘째로 임대료 보조 정책의 신설에 필요한 전달체계 마련 비용이 크기 때문이고, 셋째로 (품질이 좋은 임대주택이 적어) 임대료 보조를 도입하더라도 거주자의 주거환경 향상에 도움이 되지 않을 것이라고 예상했기 때문이고, 넷째로 재정 부담이 크기 때문이다(国土交通省, 2005: 19, 20; 五石敬路, 2011: 301-303; 유야마아쓰시, 2018a: 130). 일본의 경우, 국회에서 본격적 논의로 발전하기도 전에 중앙부처의 심의회 수준에서 그러한 논의가 대부분 끊긴 것이다.

‘주택부조’만이 아니다. 전국생활보호재판연락회(全国生活保護裁判連絡会)에 소속하는 지방공무원 하야시 나오히사(林直久)씨는 변호사들과 함께 62조로 구성된 ‘사회부조법안’을 작성하고 2001년에 전국공공부조연구회(복지사무소에서 일하는 공무원들의 전국구모의 연구모임)에서 발표한 바 있다. 이는 ‘생활보호법’의 명칭을 ‘사회부조법’으로 바꾸고, 자산조건을 완화하고(신청자 1면당 100만 엔의 현금 부유를 허용, 한 가구당 최대 450만 엔), 선정단위를 가구단위로부터 개인단위로 바꾸고, ‘취로부조’²⁴⁵⁾를 신설하고, 급여수준을 후생성 내부에서 논의하지 말고 매년 국회에서 논의하기로 한다는 내용의 본격적인 대안이었다(林直久, 2000: 154). 하지만 복지사무소 공무원들의 반응은 미온적이었으며, 국회 수준의 논의에 이어지지도 않았다.

244) 건설대신(建設大臣. 건설성의 장관)의 자문기관이었다. ‘건설성 조직령(建設省組織令)’ 제74조에 근거해 1968년 6월 15일에 설치된 기관이다. 주택에 관한 핵심과제를 논의하고 관련 부처에 건의한다.

245) 이 대안에서 ‘취로부조’란 18세 이상 60세 이하의 근로능력자에게 ‘직업훈련급부(職業訓練給付. 직업훈련비용을 지원)’와 ‘취업기회급부(職業機会給付. 수급자가 일반기업에 취업할 때 고용주에 주는 보조금)’를 지원하는 급여이다.

이후, 시미즈 코이치(清水浩一) 메이지카쿠인대학(明治学院大学) 교수가 2003년에 ‘생활부조’, ‘의료부조’, ‘주택부조’를 분리하여 ‘실업부조’를 신설하자고 제안한 적이 있었다. ‘생활부조’를 기존의 ‘생활보호법’과 비슷하게 운용한 채, ‘주택부조’나 ‘의료부조’를 사회수당으로 간편한 절차로 받을 수 있는 급여로 바꾸자는 주장이었다(清水浩一, 2003: 9). 또한, 히비노 마사오키(日比野正興) 전국공공부조연구회 사무국장도 2003년에 전국공공부조연구회에서 “선정단위를 가구단위로부터 개인단위로 전환”, “심사에서 소득으로 인정하는 범위를 축소”, “외국인에게도 적용”, “소송비용을 지원하는 법률부조를 신설” 등 ‘생활보호법’을 크게 바꾸는 대안을 제시한 바 있었다(日比野正興, 2003: 10-13).

하지만 일본의 경우, 한국과 달리 관료나 국회의원을 비롯한 정책입안자에게 제안한 것은 아니었다. 복지사무소에서 일하는 지방공무원들의 전국모임인 공공부조연구회(公的扶助研究会)에서 발표했을 뿐이었으며, 후속 논의도 없었다(인터뷰자료). 일본의 경우, 정책입안자들과 직접 논의하는 기회가 없었다. 적어도 일본 공공부조제도의 정책결정과정은 관료주도이며, 주로 관료들이 친한 대학 연구자를 불러서 전문위원회를 구성하는 정도이며, 일본공산당의 국회의원을 제외하면 정치인들이 공공부조제도를 연구하는 전문가들의 의견에 관심을 보이지도 않는다(인터뷰자료).

반면, 한국은 2005년 10월의 한국보건사회연구원 주최 공청회를 비롯해 관료, 국회의원, 전문가, 시민단체가 함께 ‘국민기초생활보장법’의 사각지대의 존재, 근로비율의 저하, 소득의 하향신고, 탈수급의 미흡, 자활의 어려움, 차상위계층대책의 미흡, 분배개선효과의 부족 등 과제를 들면서 사각지대 개선효과, 빈곤함정 해결가능성, 소득·재산수준별 형평성, 예산 효율성, 일선의 행정처리 효율성까지 자세히 논의했다(한국보건사회연구원·보건복지부, 2005: 5-8, 33-35). 이 공청회는 김상균 서울대 교수를 좌장으로 김미곤 한국보건사회연구원 부연구위원, 고경화 한나라당 의원, 김용현 기획예산처 사회재정기획단장, 김진수 경제정의실천연합 정책위원, 문진영 서강대 교수, 박능후 경기대학교 교수, 신영철 보건복지부 기초생활보장심의관, 장향숙 열린우리당 의원, 조원동 재정경제부 경제정책국장, 허선 참여연대 사회복지위원 등 전문가, 관료, 국회의원들의 참석 하에 ‘국민기초생활보장법’의 대안을 선정방식까지 자

세히 제시하면서 구체적으로 논의했다(한국보건사회연구원·보건복지부, 2005). 한국의 경우, 아이디어가 존재했을 뿐 아니라 이를 국회의원, 관료, 전문가 함께 구체적 사안을 논의하는 공청회를 개최한 점이 일본과 다르다.

그리고 한국에 비해 일본의 변화가 작은 이유는 국내지도부 상위층에 복지전문가가 들어가지 못하기 때문일 수 있다. 한국의 경우, 민주당 노무현 정권이 청와대에 설치한 사회정책수석실은 한국 복지정책의 본거지가 되었지만, 일본의 경우 1990년대 중후반에 하시모토 류우타로우(橋本龍太郎) 자민당 정권이 ‘경제재정자문회의(經濟財政諮問會議)’²⁴⁶⁾를 창설한 이후 상위수준의 정책결정과정에 복지정책의 강력한 대변자가 없으며, ‘경제재정자문회의’는 후생노동대신을 제외한 채 2000년대 전반의 자민당 코이즈미 준이치로우(小泉純一郎) 수상 아래서 사회정책의 방향을 결정해왔다(武川正吾, 2012: 306, 307). 한국은 복지학자가 보건복지부 장관이 되는 등 사회복지부문의 목소리를 대변하는 인물이 정책결정 과정에 들어가지만, 일본은 그러한 경로가 없다.

마지막으로 일본에서 공공부조제도가 크게 발전하지 않는 이유를 단순히 “이미 제도가 충분하다”거나 “예산 때문에 제도를 도입하지 못했다”고 설명할 수 없는 부분도 있다. ‘생활보호법’의 급여에 드는 비용은 연간 약 3조 엔(2009년도)이었는데(厚生労働省, 2017: 8), 민주당은 2009년 선거에서 4년간에 새로이 무려 16.8조 엔을 확보한다고 약속하고 ‘어린이수당(子ども手当)’ 도입을 선언하기도 했기 때문이다(미야모토타로우, 2011: 85). 오히려 일본 ‘생활보호법’이 한국만큼 발전하지 않았던 이유는 인접 영역에 유사한 제도를 별도로 만들었기 때문일 수도 있다.

사실 일본은 2008년 금융위기 이후 2009년 9월부터 ‘주택수당긴급특별조치사업(住宅手当緊急特別措置事業)’을 실시했으며, 이를 2013년 12월에 ‘생활곤궁자자립지원법(生活困窮者自立支援法)’ 상의 ‘주거확보급부금

246) ‘경제재정자문회의(經濟財政諮問會議)’는 내각총리대신(內閣總理大臣, 수상) 또는 내각관방장관(內閣官房長官)을 장으로 하는 모임이고, 경제, 재정, 예산편성의 기본 지침 등 국가정책의 핵심방향을 심의하는 회의이다. 이 회의는 중앙부처의 대신(大臣, 장관)과 전문가로 구성된다. 하지만 장관급으로 수상, 관방장관, 총무성 대신, 재무성 대신, 경제산업성 대신, 일본은행 총재가 참여할 뿐, 후생노동성 대신이 참여하지 않는다. ‘경제재정자문회의(經濟財政諮問會議)’는 최상위수준의 심의회이며, 경제정책 및 재정정책의 관점에서 사회보장정책이나 노동시장정책을 심의하고 결정해왔다. 하위수준의 정부심의회에 참여한 사회정책 연구자들이 정책결정에 약간의 영향을 줄 수는 있으나, 그런 일은 아주 예외적이다. 최근에 들어 보건복지분야뿐만 아니라 노동분야도 주도력이 약해졌다(武川正吾, 2012: 313).

(住居確保給付金)’로 정착시켰다(유야마아쓰시, 2018a: 130,131). 이때 일본정부는 ‘생활보호법’의 ‘주택부조’를 제외하면 일본에서 사상 처음으로 빈곤층을 위한 공적 임대료 보조를 만들었던 것이고(嶋田佳広, 2011, p. 31), ‘주거확보급부금(住居確保給付金)’은 실업 후 2년 이내, 65세 미만의 저소득(주민세 비과세 수준) 실업자에게 ‘생활보호법’의 ‘주택부조’와 똑같은 수준의 급여를 제공하는 급여이므로 일본에서 “‘생활보호법’의 ‘주택부조’를 개별급여로 만든 것”(五石敬路, 2011: 453)이라고 평가를 받고 있는 급여이다.

‘주거확보급부금’은 최장 9개월간 받을 수 있는 급여이므로 ‘생활보호법’의 ‘주택부조’와 같은 급여로 볼 수 없는 부분도 있으나, 차상위계층을 위한 급여를 ‘생활보호법’과 유사한 영역에 별도로 도입했다는 점을 감안하면, 일종의 ‘충화’라고 볼 수도 있다.

또한 일본은 저소득 실업자를 위한 ‘구직자지원법’의 논의에서는 적극적인 논의를 펼치기도 했다. 즉, 2001년에 장기실업자의 문제가 나타나면서 여당 자민당이 2001년 9월에 보정예산으로 일부 저소득 실업자(자영업을 폐업한 사람)를 대상으로 실업 후 2년 이내, 월 20만 엔을 대출하는 대책을 취했을 때, 야당 민주당은 ‘생활보호법’을 보완하는 ‘제2의 안전망’으로 2001년 11월에 보정예산에 의한 조치가 아닌 법률로, 대출이 아닌 급여로 실업자(자영업을 폐업한 실업자)를 지원하는 ‘고용보험의 재정의 안정화 및 구직자 등에 대한 능력개발지원을 위한 긴급조치에 관한 법률안(雇用保険の財政の安定化及び求職者等に対する能力開発支援のための緊急措置に関する法律案)’²⁴⁷⁾을 제출했다(濱口桂一郎, 2011: 209-211). 이때는 노오노 치에코(南野知恵子) 후생노동성 부대신이 “노사와의 관계가 있으므로 쉽지 않다”(衆議院, 2001), 카모시타 이치로우(鴨下一郎) 후생노동성 부대신이 “고용대책법(雇用対策法)’에 기초한 ‘직업 전환급부금(職業 전환給付金)’이나 ‘생활보호법’이 있다”, 사카구치 치카라(坂口力) 후생노동성 대신이 “(기본적으로 취업지원을 장려하고) 전혀 일자리가 없으면 생활보호를 받을 수밖에 없다”고 답변하는 등 국회의 반응이 미온적이었고, 민주당의 제안도 채택되지 않았다(衆議院, 2003

247) 이후 경기 회복에 따라 실업자를 위한 새로운 급여를 둘러싼 논의는 줄어들었으나, 이때 민주당의 법안은 ‘구직자능력개발급부(求職者能力開発給付)’라는 이름으로 직업훈련 수당을 조건으로 급여를 지급하는 대안이었다. 당시의 법안은 ‘실업한 근로자’가 아니라 ‘폐업한 자영업자’만 대상으로 하는 법안이었으나 이 아이디어가 10년 후 ‘구직자지원제도’로 결실했다(濱口桂一郎, 2011).

a).

노사가 새로운 움직임에 보이고 장기실업자를 위한 급여를 도입한 것은 2000년대 후반의 일이었다. 즉, 2008년 금융위기로 장기실업자의 문제가 커져가는 가운데, 2009년 3월에 일본경제단체연합회(日本經濟団体連合会. 이른바, ‘일본경단련’)가 “본격적인 경기 회복이 이루어질 때까지 일시적 조치로 고용보험을 수급하지 못하는 자를 대상으로 직업훈련을 수강하는 기간의 생활비를 지급하는 ‘취로지원급부제도(就労支援給付制度)(안)’을 일반재원으로 창설해야 한다”는 내용의 ‘고용안정 창출의 실현을 위한 노사공동요청(雇用安定・創出の実現のための労使共同要請)’을 정권에 제출했다. 이후, 자민당 아소우 타로우(麻生太郎) 정권은 2009년 3월에 정부, 일본경제단체연합회, 일본상공회의소(日本商工会議所), 전국중소기업단체중앙회(全国中小企業団体中央会), 그리고 일본노동조합총연합회(日本労働組合総連合会)와 ‘고용 안정·창출의 실현을 위한 노사정합의(雇用安定・創出の実現に向けた政労使合意)’를 맺어 2009년부터 보정예산으로 고용보험을 수급하지 못하는 사람을 대상으로 직업훈련 참여를 조건으로 ‘훈련·생활지원급부(訓練・生活支援給付)’²⁴⁸⁾을 지급하는 제도를 2011년도 말(2012년 3월)까지의 한시사업으로 창설했고, 2009년 7월 29일부터 실시했다(塩田晃司. 2011: 10,11).

게다가 2009년 8월의 선거로 등장한 민주당 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 정권은 2010년 3월에 고용보험법의 적용범위를 ‘6개월 이상 고용 예정’으로부터 ‘31일 이상 고용 예정’으로 확대하는 고용보험 개정안을 통과시켰고, 2010년 6월에 발족한 민주당 칸 나오토(菅直人) 정권은 2010년 7월의 참의원선거를 앞두고 ‘구직자지원법’의 법제화를 공약으로 들었다. 민주당 정권 아래서 후생노동성은 2009년 12월의 노동정책심의회 직업안정분과회 고용보험부회(労働政策審議会 職業安定分科会 雇用保険部会)에서 민주당의 공약을 지지하고 고용보험을 수급하지 못하는 사람들을 위하여 고용보험과 별도로 세금(일반예산)으로 실시하는 제도를 만들자고 주장했다. 결국 예산 편성과정에서 2010년 12월에 국가전략담당 대신, 재무대신, 후생노동대신 3명의 합의로 고용보험료를 주된 재원으로

248) 1인가구의 경우 월 10만 엔, 부양가족이 있으면 월 12만 엔을 지급하는 급여이었다. 신청자격은 연수입 200만 엔 이하인 가구의 주된 가계담당자, 가구소득 300만 엔 이하, 가구의 금융자산 800만 엔 이하, 현재 사는 곳 외에 토지와 건물을 소유하고 있지 않음 등이었다.

로 2011년도 예산으로 628억 엔(이중 세금은 173억 엔)을 확보하는 안으로 하방수정 됐으나, 시행 후 3년마다 일반예산에 의한 부담률 인상을 검토하는 문항을 법률에 추가하는 성과도 얻었다(塩田晃司, 2011: 13, 14).²⁴⁹⁾ 민주당은 ‘생활보호법’ 확장에는 소극적이었으나, ‘구직자지원법’과 같은 저소득 장기실업자를 위한 제도의 확대에는 적극적이었으며, 일정 부분 성과를 올리기도 했다.

제3절 과정분석

사건들을 전체적으로 보면, 공공부조제도를 둘러싼 정치경제적 맥락의 변화로 공공부조제도 관련 행위자 및 행위자들의 상호작용이 크게 바뀐 시점은 한국의 경우 외환위기(1997년)가 발생하고 김대중 정권(1998년)이 등장한 1990년대 후반, 일본의 경우 경기침체 끝에 금융위기(2008년)가 발생하고 민주당정권(2009년)이 등장한 2000년대 후반이었다. 이 시점의 정치경제적 맥락의 변화 속에서 행위자의 행동이나 행위자들 간의 상호작용이 바뀌었다.

1. 경로의존 시기

1) 사건들의 특징

먼저 한국의 1997년 이전, 일본의 2008년 이전까지는 강고한 장기집권 체제와 순조로운 경제성장이 특징이었다. 한국의 군사정권, 일본의 자민당 장기집권체제 아래서 관료가 배타적으로 공공부조제도를 통제하고 있었던 시기이다. 한국은 1987년 민주화나 ‘문민정부’ 등장으로, 일본은 1993년 ‘55년 체제’ 단절과 1992년 거품경기 붕괴로 1990년을 전후하는 시기부터 서서히 공공부조제도 주변에 변화가 나타났으나, 이때까지만 해도 한국과 일본에서 정권과 관료의 통제력은 흔들리지 않았다.

249) 2016년 시점에서 시오자키 야수히사(塩崎恭久) 후생노동 대신은 “나중에 취직하면 고용보험에 기여한다는 점을 감안해서 원칙적으로 고용보험과 국고부담으로 절반씩 부담하고 있다”, “어려운 재정을 고려하면 당분간 고용보험과 국고부담으로 분담해야 하지만 정부가 국고부담 확보에 노력해야 한다는 인식이다”고 대답하고 있다(参議院, 2016). 아직 국고보담으로 전액 분담하고 있는 것은 아니다.

특히, 한국의 경제성장은 순조로웠다. 한국은 1960년대 중반 이후 1990년대까지 ‘한강의 기적’이라 불리는 급격한 경제성장에 매진했으며, 외환위기 전까지만 해도 공공부조제도 확대를 쟁점화하기 위한 ‘방아쇠’가 없었다. 일본에서는 1993년에 자민당의 장기집권체제가 끊겼으나, 이때 등장한 비자민연립정권은 많은 정당에 의한 연립정권이었을 뿐 아니라 1993년 8월부터 1996년 1월 사이에 2번 정권이 바뀌는 불안정한 정권이었으며, 자민당의 영향력은 크게 흔들리지는 않았다. 1992년의 거품경기는 일본사회에 암울한 분위기를 조성했으나, 일본의 분위기를 급격히 바꾸는 경제위기가 아니었다. 일본은 1950년대 중반에 고도경제성장에 들어간 후(橋本俊詔, 1998: 57) 1970년대에 석유파동을 겪으면서도 비교적 안정적인 경제성장을 유지하고 있었으므로 거품경기 붕괴 하나로 공공부조제도가 주목을 모으지는 않았다. 1990년대에 일본에서 공공부조제도와 관련된 이슈라 하면 기껏해야 노숙인 문제였다.

다음으로 한국의 1990년대 후반 이전, 일본의 2000년대 후반 이전의 행위자를 보면, 한국은 주로 대통령, 경제기획원(1961~1994년, 1994년~1998년 재정경제부), 보건사회부였으며, 일본은 자민당, 대장성, 경제기획청, 회계감사원, 후생성이었다. 미군정기를 제외하면, 한국과 일본 모두 재무부처의 영향력이 막강했다. 또한 시민단체의 운동도 제한적이었다. 한국에서 보건사회부 산하의 사회보장심의위원회(1962년 2월부터 1963년 12월까지 사회보장제도심의위원회) 연구실은 공공부조제도 확대에 의욕적이었으나 재정부처는커녕 보건사회부 자체의 지지조차 얻기 힘들었다(金早雪, 2016: 128). 일본에서 후생성은 자민당 의원을 끌어 들여 공공부조제도 확대를 노렸으나 결국 대장성이나 경제기획청의 반대에 부딪혔다.

한국의 경우 1990년대 후반 이전까지의 정치경제적 상황에서 행위자의 활동은 제한적이었다. 1970년대, 1980년대를 보면, 노조나 사회복지단체가 능동적으로 활동하지도 않았고, 공공부조제도를 국회에서 크게 논의된 적도 없었다. 1994년에 참여연대가 사회복지학자를 영입하여 공공부조제도 개혁을 추진하는 운동을 시작했다. 참여연대는 1996년에 이미 ‘생활보호법’의 범주조건 철폐를 위해 국회에 청원을 제출하는 운동을 시작했으나, 1997년까지는 정권이나 관료를 움직일 수 없었다.

일본에서는 전국 생활과 건강을 지키는 모임 연합회이나 전일본자유노

동조합이 1960년대 후반까지 생활보호 집단신청운동을 펼쳤으나 국민의 지지를 얻지 못했고, 변호사들에 의한 ‘생활보호법’ 관련 소송도 급여상승과 개별 행정처분 시정에 기여했을 뿐 ‘생활보호법’의 획기적 변화를 일으키지는 못하고 있었다. 1992년 이후 일본 노숙인 단체들은 노숙인에 대한 ‘생활보호법’ 적용을 촉구하였고, 결국 ‘홈리스자립지원법’ 제정과 노숙인에 대한 ‘생활보호법’ 적용을 허용하는 후생성 지침이라는 성과를 얻었으나, ‘노숙인 문제’라는 이슈를 벗어난 것은 아니었다.

대체로 정치경제적 변화가 작았으므로, 정치경제적 변화로 행위자의 행동이 나타난다거나 정치경제적 변화로 행위자들 간의 관계가 바뀐다는 일이 거의 없었던 시대였다. 일본의 경우 수급자의 당사자조직이 생활보호 집단신청운동을 일으키거나 변호사조직이 법정투쟁을 일으키기도 했으나, 정책과정 ‘외부’의 활동에 불과했고, 정권이나 관료 등 정책과정 ‘내부’의 행위자와의 상호작용한 것은 아니었다.

표11 경로의존 시기의 행위자, 행위자 간의 관계, 정치경제

		한국	일본
행위자 (A)		군사정권 노태우정권 김영삼정권 경제기획원 보건사회부 사회보장심의위원회 연구실	자민당정권 비자민연립정권(1993~1996년) 대장성 경제기획청 후생성 노동조합 변호사 노숙인지원단체
정치경제 (PE)	정치	군사독재(1961~87년) 민주화(1987년)	‘55년 체제’(1955~1993년)
	경제	유엔 피원조국 경제성장 기조(1960년대 중반~)	경제성장 기조(1950년대 중반~) 석유파동(1973년, 1979년)
행위자들의 관계 (R)		재무부처 주도 관료 중심	재무부처 주도 관료 중심
PE → A		약간/없음	약간
PE → R		약간/없음	약간

2) ‘정책피드백’

제2차 세계대전 이후에는 한국과 일본 모두 ‘정책피드백’이 있었다. 이는 공적연금이나 건강보험과 큰 차이점이다. 예컨대 공적 연금이나 건

강보험의 경우 유사한 기존 제도가 존재하지 않았으므로 이후의 정책결정을 구속하는 유산도 적었으나, 공공부조제도의 경우, 한국은 ‘조선구호령’(1944~1961년), 일본은 ‘구호법’(1929~1946년)이라는 제도가 존재했으므로 정책결정을 구속한 것이다. 하지만 일본은 제2차 세계대전 이후의 ‘생활보호법’ 제정 시에 이를 탈피했고, 한국은 제2차 세계대전 이후 혹은 한국전쟁 이후의 ‘생활보호법’ 제정 시에 이를 계승한 것이다.

한국의 경우 미군정의 근본적 개입이 없었으므로 ‘정책피드백’이 강력히 작동했다. 한국에서는 1954년쯤에 ‘응급구호’를 ‘항구적 구호’로 전환하자는 논의가 나타났으나, 그것은 대상을 정확히 가리지 않는 채 해외 원조에 의한 현물급여(식량원조)²⁵⁰⁾를 지급하는 방식으로부터 제한적인 자원의 투입대상을 극빈층에게 제한하는 방식으로 전환하여 국민의 ‘의존’을 없애자는 논의에 불과했으며, 최소한의 생활수준을 보장하자는 논의와는 거리가 멀었다(윤갑로, 1956: 128-130; 金早雪, 2012a: 155). 어떻게 보면 이전부터 이어진 ‘시혜적 구호’의 인식이 크게 남아있었던 것이다. 한국의 경우 새로운 정책을 선택할 수 있는 혼란기에 여전히 “근로무능력자는 보호하되 근로능력자는 보호하지 않는다”는 ‘조선구호령’의 정신을 이어받은 논의가 지배적이었다. 미군정이라는 새로운 권력이 등장하고, 심각한 빈곤문제가 나타났던 ‘기회’에 제도 혁신이 이루어지지 않았다.

일본도 과거의 유산에 전혀 구속 받지 않았던 것은 아니다. 1946년 ‘생활보호법’ 제정으로 범주조건을 철폐했다. 이는 그러한 과거의 유산을 뿌리쳐서 이루어낸 성과였으나, 강력한 저항을 극복하여 겨우 이루어낸 변화였다. 즉, 일본의 보수정당은 군인유족을 위한 보상을 주장했을 뿐, 1946년부터 1950년까지의 ‘생활보호법’ 도입과정에 적극적이지 않았으며, 오히려 미군정의 개입에 저항했다. 기존에 일본 공공부조제도는 지역의 ‘민생위원’²⁵¹⁾이 대상자를 선정하는 시스템이었으며, ‘민생위원’에게 수급자를 선정하는 특권을 부여하는 대신 ‘민생위원’으로부터 정치적 지지를 얻는 것이 일본 보수정당의 관례이었기 때문에, 보수정당은

250) 서울특별시 사회국장 송무섭의 저술에 의하면 지방정부가 주요재원을 중앙정부와 외국원조에 의존하고 있었으므로 행정체계 역시 중앙주도로 이루어졌다(송무섭, 1959; 金早雪, 2012a: 156).

251) 현재 민생위원제도는 한국의 통반장제도에 가깝다. 다만 당시 농어촌의 경우 그 지역의 유력자가 민생위원으로 임명 받고, 수급자 선정이라는 특권을 이용해 지역의 주민을 장악하면서 보수당의 지지기반이 되었다.

그 전통을 유지하려고 했던 것이다(岸勇, 1958: 54,55). 그러나 미군정은 ‘민생위원’의 권력을 제거하는 동시에 공무원에 의한 합리적 수급자 선정을 실현시키려고 보수정당의 저항을 단호하게 거부했다(岸勇, 1958: 54,55). 즉, 일본 보수정당은 한국에서 1960년대부터 1980년대까지 이루어진 것과 비슷한 행정재량적 수급자 선정을 원했지만, 미군정이 ‘생활보호법’ 도입기에 그 맥을 끊었던 것이다. 사실, 한국에도 일제 강점기 ‘조선구호령’ 아래서 ‘방면위원’이라는 일본과 비슷한 이익집단이 존재했으나, 한국의 ‘방면위원’은 일본이 이식한 시스템에 불과했다는 점, 독립 이후 ‘방면위원’들을 친일파로 간주해 제거했다는 점에서 일본 ‘민생위원’만큼의 이익집단은 아니었으며(박광준, 2013: 153,154), 한국의 ‘방면위원제도’는 이익집단의 ‘정책피드백’을 발휘할 정도는 아니었다. 거꾸로 말하면 ‘방면위원제도’라는 이익집단이 약해졌는데도 혁신적 선택을 하지 못했다는 사실에 비추어볼 때, 한국에서 혁신적 선택이 어려웠던 이유는 정부능력(재정, 자원)이 모자랐기 때문이라고 볼 수 있다.

3) ‘전환’

역사적 제도주의에서 ‘전환(conversion)’이란 애매한 규정을 이용해서 법의 애초의 목적, 해석, 적용 대상을 크게 바꾸는 변화를 말한다. 1960년대부터 1990년대까지 한국과 일본의 ‘생활보호법’에서 일어나고 있었던 변화는 바로 ‘전환’이었다.

한국의 1961년 ‘생활보호법’은 “건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다”(제4조)고 선언했으나, “건강하고 문화적인 최저생활”의 수준을 명시한 규정이 없었다. 즉, 한국 ‘생활보호법’의 기준은 애매했기 때문에, 한국정부는 건강하고 문화적인 최저생활을 유지하는 법이 아니라, 최저생활의 유지와 상관없이 예산에 맞춰서 급여를 시혜적으로 베푸는 법 정도로 ‘생활보호법’을 운용했다. 한국 ‘생활보호법’은 최소한의 생활을 보장한다는 목적을 가지는 법률이었으나, 한국 ‘생활보호법’은 최소한의 생활에 대한 기준을 정하지 않는 애매한 제도였기 때문에, 정권이 급여수준을 마음대로 해석하고 ‘민심장악을 위한 시혜적 제도’ 정도로 ‘전환’한 것이다.

한국의 경우 ‘예산’의 논리를 전면에 세웠을 뿐, 공공부조제도의 재원

확보에 소극적이었다. 그래서 1980년대까지 한국은 기존의 ‘생활보호법’ 사업조차 전면적으로 실시하지 않았다. 즉 ‘생계보호’만 부분적으로 실시했을 뿐, 다른 급여는 유명무실했다. ‘생활보호법’의 각종 급여에 대한 예산확보가 간신히 이루어진 것은 1969년이였다(박광준, 2013: 227). ‘의료보호’가 실질적으로 이루어진 것은 1978년 ‘의료보호법’ 제정 이후이며, 그 이전의 ‘의료보호’는 유명무실했다(최일섭·이인재, 1996: 38). 1970년대 후반부터 경제성장에 따른 재정확대로 ‘의료보호’와 ‘교육보호’를 시작했고, 1980년대부터 직업훈련사업이나 지방이주를 위한 용자사업을 시작하면서²⁵²⁾ ‘생활보호법’의 운영체계를 구축하기 위한 전담 공무원 확충이 겨우 이루어지기 시작했다(이계탁, 1994: 10, 11).

다만 한국정부는 1980년대에 들어도 강력한 예산 논리로 ‘생활보호법’의 완전한 실시를 막았다. ‘생활보호법’의 중심이라 할 수 있는 ‘생계보호’의 경우 1984년 이후 쌀이나 보리쌀 등 주식비의 증량 없이 부식비만 완만히 늘렸을 뿐이었으며, 도저히 최소한의 생활을 영위할 수 있는 수준이 아니었다(이계탁, 1994: 18).²⁵³⁾ 또한 ‘생활보호법’은 가계지출에서 큰 비중을 차지하는 주거비를 지원하지 않았다(김미곤, 1998: 25).²⁵⁴⁾ 한국 ‘생활보호법’의 급여는 1980년대부터 약간 나아졌지만 그것조차 결국 엄격한 선정과정을 통과해야 누릴 수 있는 혜택이었다. 선정과정에서 누락하는 많은 빈곤층은 급여조차 받을 수 없었다. 특히 근본적인 과제는 선정과정이었다. 범주조건²⁵⁵⁾이 있었을 뿐만 아니라, 예산의 제약으로 다양한 문제가 생겼다. 정부가 ‘생활보호법’의 예산을 강력히 억제했으므로 ‘생활보호법’의 선정과정을 합리적으로 운영할 수 없었다.

첫째, ‘생활보호법’의 선정기준을 보면 재산기준에 독신, 부부, 아동

252) 직업훈련시설의 부족으로 직업훈련의 효과를 기대하지 못했다. 또한 용자사업을 바탕으로 대도시 영세민의 지방이주사업을 실시했으나 계획적이지 않았고 정착지원금도 모자랐다. 부적응으로 다시 대도시로 돌아오는 사례가 발생했다(이계탁, 1989: 17).

253) 당시 필수 영양량을 산정 후 가급적 값싼 식품을 선정한 후 비목별 생계비를 고려하여 최저생계비를 계산해도 추정해 보건사회부의 계측결과보다 훨씬 높게 나타난다고 지적한 연구도 있었다(권영학, 1993: 70).

254) 주거비 지원은 없었다. 주거비가 최저생계비에 차지하는 비율은 중소도시에서 21%, 대도시에서 24%이다. 6대 도시의 생활보호 수급자 중 주거비를 지출하는 가구(전세, 월세, 임대아파트)의 비율이 75.9%(1997년)이었으나, 주거비 부담을 경감시키는 조치가 없었다(김미곤, 1998: 25).

255) 장애인 수급할 수 있으나 장애인의 정의가 아예 좁다는 비판이 있었다(김진학, 1993: 118).

의 차이나 가구규모별 차이가 없었다. 예를 들면 1인가구의 재산기준액이 340만 원인데 5인가구의 재산기준액도 340만 원이었고, 그 산출 근거도 밝히지 않았다(표갑수, 1990: 13,20). 그리고 ‘생활보호법’ 시절에 마지막까지 문제로 남은 것은 소득과 재산의 이중기준이다. 예를 들어 소득기준 원 24만 원, 재산기준 2900만 원이면, 소득 월 23만원, 재산 2900만원인 신청자를 선정하고, 소득이 없고 재산이 2900만원을 약간 초과하는 신청자를 선정하지 않았다(김미곤, 1998: 20).

둘째, 매년 한번밖에 수급자를 선정하지 않았다. ‘생활보호법’ 제17조에서 “시장이나 군수가 매년 9월에 정기적으로 구역 내 수급자를 조사한다”고 규정했을 뿐 구체적 기준이 없었기 때문이다. 법률이 정한 기일까지 선정했을 뿐, 수시로 신청을 받지 않았다(노시평, 1989: 143). 보통 매년 4월에 조사했고 9월에 선정하고 다음 해 1년간 보호하는 방법을 취했으며, 조사가 끝난 후 다음 연도의 조사를 시작하기 전에 빈곤에 빠진 사람을 보호하지 않았다. 동시에 중간에 자활에 성공한 사람이 계속 보호를 받는 모순이 생겼다. 전문요원이 수시로 결정하는 유연한 시스템이 아니었고 그 여력이 없었다(표갑수, 1990: 21). 수급자를 충분히 조사하고 선정하기 위해 필요한 전문인력 역시 예산 때문에 확보하지 못했던 것이다(안병근, 1990: 117). 그리고 정부는 예산에 맞춰서 수급자를 선정해놓고, 이를 ‘한국의 절대빈곤 규모’라고 발표했다(안병근, 1990: 116).

셋째, 정부가 강력히 예산을 억제했으므로 ‘생활보호법’을 담당하는 공무원들의 부담이 아주 컸다. ‘생활보호법’으로 최소한의 생활수준을 보장하려면 대상자를 합리적인 기준으로 심사하고 선정하는 사회복지사가 필요하지만, 한국의 사회복지사들은 업무 부담이 매우 컸다(박명환, 1991: 94). 일선행정기관인 읍·면·동의 동사무소는 한두 명의 사회담당 직원이 수급자의 실태파악과 선정, 양곡 급부, 진료증 교부, 취로증 교부, 취로 관리까지 담당했으므로 자산조사조차 제대로 수행하지 못했고, 자활을 위한 서비스까지 기대하기는 어려웠다(최지영, 1989: 164). 게다가 생활보호 수급자 선정 절차를 보면, 신청 후 8단계의 행정절차를 밟아야 했다. 담당자는 생활보호사업을 위해 15가지 서류를 작성해야 했고, 25도장을 찍어야 할 사람이 25~30명에 달했다(박찬용, 1997: 59).

넷째, 만약에 생활보호사업에 선정되어도 예산의 제약으로 소액의 급

여밖에 받지 못했다. 최저생계비와 실제소득의 차이만큼 급여를 지급하는 것이 아니라 수급가구의 실제소득과 무관하게 모든 수급자에게 획일적으로 일정액의 미미한 급여를 지급했을 뿐이었다. 빈곤선과 실제소득의 차이를 보충하는 방식을 채택하면 예산의 대폭 증액이 필요했기 때문에, 획일적으로 소액의 급여를 지급했던 것이다(안병근, 1990: 116, 117). 선진과정에서 소득과 재산을 조사했음에도 불구하고 빈곤선에 모자란 만큼 차액을 받는 시스템이 아니었다(표갑수, 1990: 80).²⁵⁶⁾

이와 같이 한국의 경우 ‘생활보호법’의 선정방식, 전달체계, 그리고 급여까지 모두 재정적 제약을 받았다. 즉, 한국의 ‘생활보호법’을 위축시킨 것은 범주조건뿐만 아니라 예산이었다. 극빈층의 최저생활을 위한 재원을 우선적으로 확보하지 않았다는 점, 그리고 최저생활의 보장을 법에 명시했음에도 불구하고 이를 실천하지 않았다는 점은 “재정부족이 심각했다”는 설명만으로 변명할 수 없다. 이는 다른 정책의 예산을 확보를 우선하고, ‘생활보호법’의 예산확보를 소홀히 했던 한국정부의 ‘전환’의 결과였다고 보는 것이 타당할 것이다.

한편으로 일본에서는 미군정이 떠나자마자 대장성이 예산편성과정에서 강력한 통제력을 행사하여 ‘생활보호법’을 행정수준에서 위축시켰다. 무엇보다 대장성은 ‘생활보호법’의 규정이 애매한 점을 이용해서 ‘생활보호법’을 ‘근로무능력자를 위한 제도’ 정도로 해석하여 그러한 왜곡된 해석을 후생성과 복지사무소에 강요했다. 결국, 대장성의 압력을 받은 후생성의 지침을 통해 일본 ‘생활보호법’은 ‘근로무능력자를 위한 제도’ 정도의 기능밖에 발휘하지 못했다. 대장성은 법률을 바꾸지도 않은 채 ‘생활보호법’을 위축시킨 것이다. 일본 ‘생활보호법’에 범주조건은 없었지만, 엄격한 자산조사나 지침에 의한 통제로 ‘생활보호법’의 기능을 ‘전환’시킨 것이다. 일례로 지침수준에서 65세 미만 신청자의 수급을 막는 지시를 내려 실제로 근로능력 있는 신청자를 쫓아내는 관습을 만들기도 했다.

일본 전문가들은 급여수준이나 소득인정범위에 대해서는 법정투쟁으로 개선했으나, 수급률처럼 그것이 적절한지를 확인하기 어려운 측면에 대해서는 개선할 수 없었다. 대상을 “65세 이상, 13세 이하 아동, 임산부, 장애인”에 한정된 일본 ‘구호법’(1929~1946년)과 달리, 일본 ‘생활보호법’

256) 날품, 행상, 영세상업 등 비공식부문 종사자의 소득을 객관적으로 파악하기 어려웠다는 문제도 있다(표갑수, 1990: 21).

(1946년~)은 근로능력자나 근로무능력자의 구별 없이 빈곤층을 보호하는 법률이었으나, ‘생활보호법’의 규정은 애매했으므로 노인, 아동, 임산부, 장애인이 아니면 신청 창구에 수급신청서를 내기조차 어려운 제도로 위축되었다. 후생성이 심사기준의 가이드라인을 정하고 복지사무소직원들이 행정재량으로 심사하는 시스템이었으므로 후생노동성의 지시나 지자체 재정으로 쉽게 위축될 수 있는 제도였다. 특히, 후생성이 1980년대에 생활보호 신청자를 엄격히 심사하라는 지침을 내려 생활보호 수급을 억제했기 때문에, 재정부처의 압력으로 지자체의 재정분담비율이 커져 지자체가 생활보호 지급을 꺼려했기 때문이다. 따라서 일본의 생활보호 수급률은 상당히 낮았다.

일본 역시 ‘전환’이 발생했다. 미군정이 떠나자마자 경제부처가 ‘생활보호법’의 실제 운용을 위축시켰다. 일본은 1946년의 ‘생활보호법’ 제정 이후 1948년 8월의 제8차 개정(급여 기준액의 개정)으로 ‘전물량방식’을 도입하여 급여수준을 인상했으나, 당기도 경제부처의 개입이 심했다. ‘전물량방식’으로 기준을 정했음에도 불구하고 시정촌 장의 결정만으로 지급할 수 있는 금액을 법정기준의 63.5%, 도도부현 지사의 결정으로 지급할 수 있는 금액을 법정기준의 80%로 정했고, 그 이상을 지급할 때는 후생대신의 승인을 받도록 하는 등 경제부처의 개입은 강력했다. 법정 급여수준이 있었음에도 불구하고 경제부처가 급여수준을 통제할 수 있었던 것이다. 당시의 복지관료에 의하면 이는 ‘재정적 이유’ 때문이었고, 후생성이 경제부처에 양보한 결과였다. 당시 후생성 관료들이 “설마 이것으로 사람이 죽지 않겠지?”라고 걱정했고 “나중에 후세대가 뭐라고 할지 생각만 해도 소름 돋는다”고 우려할 정도였다(石田忠·出原孝夫, 1981: 144; 籠山京·江口英一·田中寿, 1968: 128; 岩田正美, 2017: 28. 29에서 재인용).

일본에서 가장 흔히 사용된 전략은 애매한 규정을 이용해서 제도 운용을 위축시키는 전략이었다. 즉, 일본 ‘생활보호법’의 규정은 애매하기 때문에, 일본정부는 “가난하기만 하면 누구나 신청할 수 있는 제도”인 ‘생활보호법’을 “근로무능력자만 신청할 수 있는 제도”로 해석시키는 지침을 현장기관(복지사무소)에 내려 제도를 위축시킨 것이다. 특히 일본의 경우 1970년대부터 2000년대 전반에 걸쳐 전체 인구 대비 수급자 비율이 1.0% 내외로 추이했고, 2000년대 후반의 금융위기로 수급률이 상승

했으나 여전히 낮다. 범주조건이 없었음에도 불구하고 ‘생활보호법’의 수급률이 상당히 낮았던 이유는 대부분 ‘전환’으로 설명할 수 있다.

특히 일본 ‘생활보호법’은 규정이 애매하여 후생노동성이 내리는 지침이 ‘생활보호법’ 운용에 절대적인 영향력을 가지고 있다.²⁵⁷⁾ 현장수준에서 ‘생활보호법’의 애매한 선정기준을 명확히 설정하자는 논의가 있어도 그러한 선정기준을 제시하는 기관은 결국 후생성이다.²⁵⁸⁾ 후생성이 현장기관의 운영을 통제하는 권력을 가지고 있었던 것이고, 법의 운영을 ‘행정적 판단’에 맡기는 전통이 있었던 것이다. 이는 단지 후생성만의 문제는 아니다. 재정부처가 후생성을 압박한 결과이기도 하다. 일본 ‘생활보호법’의 규정은 애매하기 때문에, 재정부처의 압박에 저항하는 근거가 없었던 것이라고 볼 수도 있다.

일본에서 이러한 관습에 저항하는 의견이 없었던 것은 아니다. 일본에서 ‘생활보호법’과 관련된 소송은 잇따라 제기되고 있으며, 언론이 생활보호 비수급자의 아사를 다룰 때마다 생활보호 행정에 비판이 집중된다(今村雅夫, 2004: 31). 그러나 재정난에 시달리는 지자체(복지사무소)는 대부분 ‘지침행정’에 저항할 여력이 없었다. 사례관리를 담당하는 인력(지방공무원)을 충분히 확보하지 못하므로 현장직원들이 “지금도 혼자서 400건을 관리하고 있는데 더 이상 늘어나면 관리할 수 없다”라고 호소하여 수급자 증가를 기피하는 복잡한 사정이 있는 것이다(木下秀雄, 2004: 15). 일본 역시 예산통제로 전문인력을 고용하지 못해 합리적으로 수급자를 선정하지 못했던 한국과 비슷한 문제를 안고 있었다.

아무튼 일본 ‘생활보호법’의 역사에서 끊임없이 지적 받아온 것이 후생노동성의 ‘지침행정’이었다. 한국의 경우 ‘생활보호법’ 시절에 예산과 법적 한계가 문제였으나, 일본의 경우 예산과 지침 수준의 통제가 문제였던 것이다. 대장성은 정해진 금액밖에 지출할 생각이 없었으므로 후생성이 제도 초창기부터 대장성의 예산 통제를 받아왔다(山本武夫, 1954: 40).²⁵⁹⁾ 이러한 ‘지침행정’의 시작은 제도 초창기부터 존재했으나, 그것

257) 예를 들면 “생활보호 신청을 받은 복지사무소는 부양의무자에게 부양 가능한지 문의해야 하지만 어느 범위까지, 어떻게 문의해야할지 명확하지 않았다. 그 결과 지역 차이가 컸다. 어떤 복지사무소는 직원을 멀리 떨어진 지자체까지 출장시켜 부양의무를 조사했고, 다른 어떤 복지사무소는 출장비용을 고려해 출장까지 안 시키고 편지로 부양의사를 물어볼 뿐이다(岩田正美, 2013).

258) 예를 들면, 후생성은 厚生省(1987)과 같은 매뉴얼을 제시해왔다(下村幸仁, 2002: 22).

259) 중앙정부의 부담이 8/10, 지방정부의 부담이 2/10였으나 지방정부에 부담이 가버

이 모두 ‘생활보호법’의 위축을 노리는 내용이었던 것은 아니다. 그러나 제도 제정 직후부터 ‘생활보호법’의 ‘합리적 운용’과 ‘이용 억제’라는 의도가 섞인 지침이 존재했다. 예를 들면, 후생성이 1946년의 ‘생활보호법’ 제정 직후에 노동자의 생활보호 집단신청이나 ‘의료부조’ 급증²⁶⁰⁾ 현상에 대해 내린 지침들이 그것이다. 즉, 노동자들의 집단신청에 대해 “법의 엄정한 실시를 확보해 일시적인 편의를 위해 잘못 적용하지 않도록 하라”고 지시한 1949년의 ‘생활보호법의 적용에 관한 건(生活保護法の適用に関する件)’이라는 지침(厚生省, 1949a)이나 1949년에 ‘의료부조’의 엄격한 취급을 지시한 ‘생활보호법에 의한 의료 등의 취급 등에 관한 건(生活保護法による医療等の取扱等に関する件)’(厚生省, 1949b)이다. 기존연구에 의하면 이러한 지침들은 재정부처의 압박을 반영한 지침이다(岸勇, 1958: 52, 53). 1946년 ‘생활보호법’ 제정 직후는 실업을 이유로 생활보호를 받은 사람의 수가 공공고용센터 창구에 구직 신청한 사람의 수를 상회하는 혼란상태가 벌어졌기 때문에, 지침 수준으로 실업자에게 구직활동을 요구하고 공공근로를 촉구하는 ‘합리적인’ 지침이기도 했으나(厚生省, 1947; 濱口桂一郎, 2010: 68), 이것은 수급신청을 통제하기 위한 수단이 되기도 했다.

한편으로 일본 ‘생활보호법’은 법적으로는 근로능력자를 받아들일 수 있는 제도였으며, 실업자를 일정정도 보호했던 사실도 무시할 수 없다. ‘생활보호법’은 1959년의 에너지혁명으로 발생한 실업자(탄광 노동자)²⁶¹⁾나 1973년의 석유파동으로 발생한 실업자들 중 다른 정책의 보호를 못 받았던 실업자를 보호하기도 했다. 그러나 전체적으로 보면 일본

운 것은 아니다. 재정적 여력이 없는 지자체의 경우 이 2/10가 무겁다. 지방재정의 압박을 받은 복지사무소가 여러 가지 핑계를 대고 신청서류를 접수하지 않다는 사례는 제도 초창기부터 있었다(山本武夫, 1954: 40, 41).

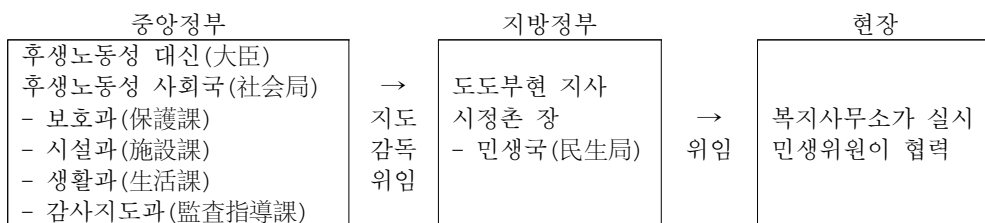
260) 1950년부터 1952년까지 실업자 증가로 수급자가 200만 명을 넘었으나 이후 경기 회복으로 수급자 수는 줄었고, ‘의료부조’ 수급자만 증가했다. 수급자 증가에 따라 1953년에 중앙정부가 중앙정부 분담률을 80%를 50%로 삭감하려고 했으나 지방정부(도도부현) 지사모임의 저항에 부딪혀 좌절했다. 중앙정부는 국고부담률을 유지하는 대신 ‘의료부조’를 재가치료에 제한하고 입원치료를 예외적으로 인정하는 대안을 추진했다.

261) 정부는 실업대책사업을 실시했으나, 탄광에서 일하던 사람들은 새로운 일에 적응하지 못하고 생활보호에 유입했다. 탄광지역은 산업구조의 변화로 생활보호 수급률이 상승했다. 하지만 큐슈지방의 치쿠호우(筑豊)지역처럼 탄광 폐쇄로 실업자가 증가한 지역 중에서도 미쓰이(三井) 등 대기업이 집중하는 지역은 생활보호 수급률이 낮았다. 퇴직금을 받았거나 회사 소개로 재취업한 사례가 많아서 그랬을 수 있다. 치쿠호우(筑豊)지역처럼 탄광으로 유명한 지역 중에서도 중소기업이 많은 지역에서 생활보호 수급률이 높았다(大友信勝, 1987: 16).

정부가 사실상 ‘생활보호법’을 노인, 장애인, 한부모 가구 등 전형적인 범주에 속하는 빈곤층을 위한 제도로써 소극적으로 운용해왔다는 점이 눈에 띈다. 2000년대까지는 노숙인 조차 제대로 보호하지 않았다. 복지사무소는 중앙정부의 지시대로 대체로 노인, 장애인, 한부모가구 등 전형적 범주에 속하는 가구만 받아들인 것이다.

일본의 ‘생활보호법’의 전달체계를 보면 현장에서 수급신청 접수하고 수급자를 선정함 사례관리를 맡고 있는 기관은 도도부현(광역지자체)의 복지사무소²⁶²⁾이다. 하지만 중앙부처인 후생성(현재, 후생노동성)은 도도부현의 민생국과 복지사무소를 ‘통달(通達)’이라 불리는 지침으로 통제한다. 복지사무소는 지자체의 기관이지만, 지자체와 별도로 움직이는, 후생성 사회국의 영향을 강력히 받는 복지기관인 것이다(菅沼隆·土田武史·岩永理恵·田中聡一郎, 2018: 87).

표12 일본 ‘생활보호법’의 행정체계



일본의 ‘지침행정’이란 후생성이 ‘생활보호법’의 각 수준의 세부규칙 중 비교적 유연하게 수정할 수 있는 ‘실시요령(実施要領)’이나 ‘운영요령(運営要領)’을 이용해서 복지사무소를 통제한 행정 관습이다. 국회를 통과해야 이루어지는 ‘법률’이나 각의(閣議, 장관회의) 수준의 결정인 ‘정령(政令)’보다 후생성 수준에서 쉽게 낼 수 ‘실시요령(実施要領)’과 ‘운영요령(運営要領)’을 통해 행정을 통제한다. ‘실시요령’과 ‘운영요령’은 매뉴얼 수준의 명령이며, 대부분 후생성이 수시로 시달할 수 있다. 후생성은 ‘생활보호법’의 제도, 기준, 운영지침을 후생성 사회국(社会局)의 보호과(保護課)에서 주관하고 있으며, 사무차관(事務次官)²⁶³⁾, 국장, 또는 과장 이름으로 이와 관련된 지침을 시달하고 있다.

262) 복지사무소는 ‘사회복지법’ 제14조에 의거해 도도부현(광역지자체)이 설치한 도도부현의 기관이다. ‘사회복지법’ 제14조는 도도부현에 복지사무소를 설치할 의무를 과하고 있다.

263) 일본 중앙정부의 각 부처에 한 명씩 존재하는 관료의 최고직위이다.

표13 일본 ‘생활보호법’의 구조

명칭	내용	형식
생활보호법 (生活保護法)	법적 근거	법률(法律) 공포
시행령 (施行令)	법률의 세부 사항	정령(政令) 공포
시행규칙 (施行規則)	법률, 정령의 시행절차	성령(省令) 공포
보호의 기준	급여기준액을 제시	성 고시 (省告示) 사무차관 통달 (事務次官通達) 사회국장 통달 (社会局長通達)
실시요령 (実施要領)	승인, 취급, 처리의 지침을 지시	성 고시 (省告示) 사무차관 통달 (事務次官通達) 사회국장 통달 (社会局長通達) 보호과장 통달 (保護課長通達)
의료부조 운영요령 (運営要領)	사무처리의 요령	사회국장 통달 (社会局長通達) 보호과장 통달 (保護課長通達)

출처: 細木博雄(1996: 50).

일본에서 ‘지침행정’과 함께 복지사무소(지자체)를 속박하는 것이 후생성의 감사지도과(監査指導課)에 의한 행정감사이다. 후생성의 감사지도과는 ‘감사요강(監査要綱)’에서 행정감사의 큰 틀을 정하고 ‘감사요령(監査要領)’으로 행정감사의 세부 방침까지 정하고 복지사무소의 생활보호 행정을 통제한다. 복지사무소의 생활보호 행정은 행정감사 방침의 영향으로 인해 눈에 띄게 변한다(細木博雄, 1996: 51). 행정감사는 주로 생활보호의 실태나 이슈를 검증하는 행정감사를 실시하고, 감사결과에 기초해 지시를 내리는데, 그 역사를 보면 대체로 다음과 같은 지시를 내려왔다.

첫째, ‘생활보호법’ 초창기의 1953년도 행정감사의 경우 ‘복지사무소(1951년~)’²⁶⁴⁾ 마련, 생활보호의 사무처리 방법 지시, ‘의료부조’ 실태 검증²⁶⁵⁾이 기본방침이었고, 행정감사 이후 ‘의료부조’ 수급자의 퇴원 촉진

264) 1951년에 ‘사회복지사업법(현재, 사회복지법)’의 규정에 따라 설치했다.

등 지시를 내렸다. 사실 단지 엄격한 단속을 위한 지시뿐만 아니라 전달 체계 개선을 촉구하는 중요한 역할도 담당했다.

둘째, ‘이와토경기(岩戸景気)’²⁶⁶⁾ 시기의 1960년도 행정감사의 경우 행정감사 이후 수급누락 방지, ‘세대분리’ 완화나 ‘미성년 공제’ 신설 등 ‘생활보호법’의 관대성을 제고하는 의견이었다. 호경기 시절에 후생성의 지침이 ‘생활보호법’의 관대한 운용을 촉구한 사실 역시 무시할 수 없다.

셋째, ‘부정수급’이라는 이슈가 주목을 받는 가운데 이루어진 1964년도 행정감사는 “급여를 남발하고 있다”, “수급자가 의존하고 있다”, “선정 절차를 제대로 이행하지 않고 있다”, “근로능력자에게 취업활동을 촉구하지 않고 있다”, “부정수급에 대한 벌칙이 없다” 등 복지사무소에 압력을 가했으나 1960년대 중반부터 1970년대 전반까지 비교적 느슨한 행정감사가 이루어졌다.

넷째, 1970년대 전반의 석유파동과 재정위기를 거쳐 1978년도에 실시된 행정감사는 감사결과로 “수급자의 소득신고 불이행”, “근로능력자에 대한 근로지시 미흡”, “입원환자의 증상파악과 근로능력 판정 미흡”을 지적하는 등 엄격해졌다. 석유파동에 이후의 재정긴축의 분위기가 생활보호 행정을 직격한 것이다.

다섯째, 1979~81년 행정감사 역시 “근로소득 파악을 강화해야 한다”, “근로능력의 활용을 촉구해야 한다”, “전 남편이 살아있는 모자가구의 부양의무조사를 엄격히 이행해야 한다”, “조폭에 의한 조직적 부정수급 뿐만 아니라 모든 복지사무소의 선정실태를 점검해야 한다” 등 복지사무소의 선정과정을 위촉시키는 의견을 제시했다. 이때는 특히 부정수급 문제가 언론의 주목을 받으면서 후생성 지침도 ‘생활보호법’의 엄격한 운용을 지시하는 내용이 늘었다. 즉, 일본의 행정감사는 대략적으로 석유파동과 같은 재정위기를 거쳐 1970년대 후반부터 엄격해진 것이다. 제도 정착에 따라 부정수급 사례나 행정기관의 지시를 따르지 않는 사례가 드러났기 때문일 수도 있으나, 1980년대에 들어 그러한 행정감사가 단지 부정수급 사건 때문이 아니라 재정상의 이유로 이루어진 것을 무시할 수 없다. 일본 역시 한국과 마찬가지로 공공부조제도라는 ‘마지막 안전망’마저 재정긴축의 영향을 받아온 것이다.

265) ‘의료부조’ 수급자 급증이 이슈였다.

266) 1958년부터 1961년까지의 호경기이다.

표14 ‘생활보호법’ 초창기부터 1980년대까지의 행정감사

	방침	지적 내용	특기사항
1953년도 감사요강	<ul style="list-style-type: none"> - 복지사무소 마련 - 사무처리 방법 지시 - ‘의료부조’ 실태파악 - 감사·지도 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 퇴원 촉진(1955년 5월 입퇴원기준) - 생활보호지도원 설치(1955년 5월) - 최초로 본격적 단속 - 외국인 단속(1956년) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방재정 악화. - 대장성, 행정관리청의 독자적으로 ‘의료부조’ 조사. ‘의료부조’ 단속 요구
1960년도 감사요강	<ul style="list-style-type: none"> - 지도 강화 - 지자체의 창의적 노력 - 원칙 제시 - 유자격 감사담당자 확보 - 사회복지주사의 개인 책임 강조 - 감사결과 활용 	<ul style="list-style-type: none"> - 1960년도의 감사방침은 ‘누락방지’ - 1960년도의 실시요령은 ‘세대분리 완화’, ‘미성년공제 신설’ 	<ul style="list-style-type: none"> - 전물량방식을 앵겔 방식으로 전환 - 고도경제성장기(‘이와토경기’) - ‘아사히소송’ 1심 판결(1960년) - ‘개보험·개연금’
1964년도 감사방침	<ul style="list-style-type: none"> - 부정수급 단속 - 소득·자산조사 강화 - 수급자 명단 마련 - 사례 유형화 - 방문빈도 명시 	<ul style="list-style-type: none"> - 일부지역의 집단신청으로 급여 남발 - 일부 수급자의 나태 - 선정 시 보호자격 파악 미흡 - 근로능력가구에 대한 지도가 약함 - 부정수급의 별책 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - 1963년 아사히소송 제2심 판결 - 산업구조 전환 - 경제불황, 실업 - 보호율 상승 - 부정수급 단속 - 제2차 ‘적정화(1961-66년)’
1966~ 1967년도 감사방침	<ul style="list-style-type: none"> - 부정수급 단속 - 자립 강조 	-	<ul style="list-style-type: none"> - 과도한 단속 수정 - 단속 철회
1967~ 1974년도 감사방침	<ul style="list-style-type: none"> - 간호가 필요한 사례의 처우 개선 - 실시기관의 내부 점검 실시 	<ul style="list-style-type: none"> - 소득과 자산을 편중하는 행정방침을 개선 - 경제적 자립뿐 아니라 인격적 자립을 제시 	전환·모색 시기
1975~ 1977년도 감사방침	<ul style="list-style-type: none"> - 내부 점검 실시·확충 - 간호가 필요한 사례의 처우 개선 삭제 	<ul style="list-style-type: none"> - 감사 담당자와 복지사무소직원·유관기관에 의한 연구협의회 실시 	<ul style="list-style-type: none"> - 재검토 시기(1975-77년) - 보호율 상승 - 모자가구 수급 증가
1978년도 감사방침	<ul style="list-style-type: none"> - 신고의무 이행 확보 - 일부 복지사무소의 지시 미흡 지적 - 사찰 지도 활용 	<ul style="list-style-type: none"> - 소득 과소 신고 - 근로능력자에 대한 근로 지도 미흡 - 입원환자의 증상파악과 근로능력 판정 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> - 보호 단속 - 보호 축소 - 석유파동, 재정위기 - 제3차 ‘적정화(1978-90년대 중반)’
1979~ 1981년도 감사방침	<ul style="list-style-type: none"> - 사실파악을 위해 방문조사 확보 - 사실 확인에 기초한 보호의 정확성 제고 - 부정수급 방지 강화 - 조직적 대응 	<ul style="list-style-type: none"> - 근로소득 파악 - 근로능력 활용 - 전 남편이 살아있는 모자가구의 부양의무 조사 - 조폭에 의한 부정수급뿐 아니라 모든 복지사무소의 선정실태 점검 	<ul style="list-style-type: none"> - 소득조사와 근로지도로 보호 축소 - 자산 인정기준 엄격화 - ‘123호 통지’(1981년) - 특별지도 감사 도입

출처: 細木博雄(1996: 54,55).

일본에서 예산 통제가 특히 강해진 시기는 1980년대 초였다. 일본정부는 1981년의 ‘제2차 임시행정조사회(第2次臨時行政調査会)’²⁶⁷⁾ 발족 이후 1980년대 중반의 보조금 개혁으로 생활보호 지출의 중앙정부 분담비율을 80%로부터 75%로 줄이는 등 가혹한 재정긴축에 나섰다. 또한 생활보호 신청자를 엄격히 심사하라는 회계검사원(會計検査院)²⁶⁸⁾의 요구와 총무청(總務庁)²⁶⁹⁾의 권고를 받아 1985~1989년에 생활보호 신청자를 창구에서 쫓아내는 복지사무사가 증가했다. 특히, 근로연령층과 모자가구를 엄격히 심사하기 시작했다(大友信勝, 2006: 104, 105). 1985년부터 1995년까지 복지사무소는 신청접수단계에서 신청자를 쫓아내고 수급가구의 작은 실수를 들고 급여 지급을 정지하는 가혹한 전략을 썼으며, 이는 1996년부터 2005년까지 서서히 진정됐다(副田義也, 2014: 276). 대체로 이 시기의 수급률 감소는 이러한 가혹한 생활보호 행정의 결과라고 평가받고 있다(副田義也, 2014: 278). 이 시기에 실업률은 1985년 2.6%에서 1995년 3.2%까지 2~3% 수준에서 완만히 증가하고 있었고, 인구고령화 역시 1985년 10.3%에서 1995년 14.6%로 상승하고 있었으므로 생활보호 수급률이 1985년 1.2%에서 1995년 0.7%로 하락했던 이유로 생활보호 행정의 변화가 주목 받고 있다.

일본에서 이 시기의 수급률 하락을 “일본에서 다른 복지제도가 발달했기 때문”이라고 해석하는 설명은 지지를 받지 못하고 있다. 일본은 저연금 또는 무연금으로 노인빈곤율이 높고, 전체 근로자 중 약 30%는 기업복지를 받지 못하는 비정규직 근로자이기 때문이다(노대명·이현주·임완섭·전지현·김근혜·박광준·고이시노리미치·Finn·Lunt·Hudson, 2014: 333, 334). 특히 빈곤상태에 빠지기 쉬운 한부모가구의 경우 기업복지를 못 받을 공산이 크다. 남성 근로자의 경우 80~90%는 정규직이지만, 여성 근로자의 경우 50~60%가 비정규직이기 때문이다(유야마아쓰시, 2018b: 123). 또한 임대료보조도 ‘생활보호법’에 진입해야 받을 수 있는 주거부조 밖에 없었다(齋藤純子, 2013: 13). 물론 장애인을 위한 서비스나 급여

267) 일본 총리의 자문기관이다. 중세 없는 재정제건을 구호로 재정지출을 삭감했다.

268) 헌법 제90조에 근거해 중앙정부의 재정 집행을 감시하고 검사하는 행정기관이다. 통상적인 행정기관과 달리 내각(内閣)과 독립적인 기관이다. 회계검사원은 중의원과 참의원의 동의 하에 내각이 임명하는 검사관(検査官, 3명, 임기 7년)에 의한 검사관 회의(検査官会議)와 검사를 실시하는 사무총국으로 구성된다.

269) 행정기관의 조직, 인사, 운영, 또는 정책과 업무의 조정을 담당한 중앙정부의 행정기관이다. 1984년에 총리부(総理府)의 외부기관으로서 설치됐다. 2001년에 자치성(自治省), 우정성(郵政省)과 통합하고 총무성(総務省)이 됐다.

가 ‘생활보호법’의 부담을 약간 경감시켰다고 볼 수도 있다(노대명·이현주·임완섭·전지현·김근혜·박광준·고이시노리미치·Finn·Lunt·Hudson, 2014, 2014: 334). 사실 당시 후생성 관료 역시 1980년대 중반에 생활보호의 수급률이 하락한 이유를 ‘장애기초연금(障害基礎年金)’ 때문이라고 설명한 바 있다(菱川隆夫, 2000: 6). 하지만 생활보호를 받는 장애인 수를 보여주는 ‘장애인가산’ 건수는 1987년부터 1997년까지 일시적으로 감소했을 뿐²⁷⁰⁾ 제도 초창기부터 계속 증가추세를 보이고 있다. 장애인을 위한 제도는 제2차 세계대전 이후 계속 늘었을 테지만, 적어도 생활보호를 받는 장애인 수급자의 감소를 보여주는 증거가 없다.²⁷¹⁾ 최근에 후생성 관료는 “당시는 대외적으로 ‘장애기초연금’의 효과라고 설명했으나, 후생성의 직원들마저도 내부에서는 중앙정부 분담비율 인하로 지자체가 생활보호를 엄격히 운용한 결과일 것이라고 생각하고 있었다”고 고백했다(菅沼隆·土田武史·岩永理恵·田中聡一郎, 2018: 295).

표15 각종 가산의 지급건수 추이(단위: 만 건)

	‘60	‘65	‘70	‘75	‘80	‘85	‘90	‘95	‘00	‘05	‘10
장애가산	2.4	3.5	5.0	7.7	12.5	12.9	9.0	9.4	14.0	19.5	31.7
노령가산	12.5	13.2	16.4	20.7	20.4	20.1	17.7	18.1	22.8	31.5	-
모자가산	-	10.9	7.9	7.2	10.5	12.5	8.2	5.8	6.7	9.8	11.7

출처: 厚生労働省 被保護者全国一斉調査結果報告書(基礎調査)

주: ‘노령가산’은 70세 이상 수급자에게 지급했던 추가급여이다. 2004년부터 단계적으로 폐지하기 시작했고, 2006년에 완전히 폐지했다.

따라서 많은 일본 연구자와 현장 공무원들이 지적해왔듯이 예산 통제에 따른 소득·자산 조사의 강화가 일본 ‘생활보호법’의 수급률을 하락시켰다고 보는 것이 자연스럽다. 사실 1980년대 중반부터 예산 통제가 심해졌다. 일본 후생성은 ‘생활보호법’ 제정 초창기부터 매년 행정감사를 실시해왔으나 1985년부터 회계검사원까지 검사(検査)를 시작했기 때문이다. 회계검사원의 검사는 ‘마지막 안전망’이라는 법의 이념이나 원리를 고려하지 않은 채 재정만 고려하는 검사로 복지사무소의 생활보호 행정을 위축시켰으며, 수급률을 보면 1985년도 1.2%에서 1995년도 0.7%로

270) 이 시기는 장애인뿐만 아니라 모든 수급자가 감소했던 시기이다.

271) 마찬가지로 공적 연금 역시 제2차 세계대전 이후 계속 늘었을 테지만, 노령가산을 받는 노인 수급자(70세 이상)의 감소를 보여주는 증거가 없다. 인구고령화로 전체 노인인구가 늘었기 때문일 수 있으나, 그렇다면 1980년대 중후반부터 1990년대 중반까지 노인수급자가 감소한 이유를 설명할 수 없다.

격감했다(尾藤廣喜, 2000: 30, 31).

일본의 경우 위와 같은 예산 통제와 이에 따른 지침이 일본의 생활보호 수급률을 낮게 억제했는데, 특히 일본 연구자들이 수급률을 위축시킨 요인으로 지적하는 것이 근로능력기준, 엄격한 자산조건, 그리고 1981년의 ‘123호 통지’이다(都留民子·下村幸仁, 2004: 18).²⁷²⁾

첫째, 일본 ‘생활보호법’에 근로능력자의 수급을 금지하는 규정은 없으나, 근로능력이 있으면 복지사무소가 생활보호 신청을 아예 받지 않는 관습이 있다. 그리고 가구주가 근로능력자인 경우, 예금이 떨어져야 생활보호를 받을 수 있다.²⁷³⁾ 사실상 범주조건이 남아 있는 것과 마찬가지로이다.²⁷⁴⁾ 중앙정부는 지침에서 남성 65세 미만, 여성 60세 미만²⁷⁵⁾을 ‘근로연령층(稼働年齢層)’이라고 간주하고 있으며, 실제로 법을 운용하는 지자체수준에서 신청자를 연령으로 대략적으로 판단하는 경향이 있는 것이다.²⁷⁶⁾ 요미우리신문사(読売新聞社)의 기자는 “전체 지자체의 대략 80%는 신문사의 설문조사에 “65세 미만이면 생활보호를 허용하지 않다고 대답한다”고 밝힌 바 있다(原昌平, 2004: 12).

둘째, 자산조건²⁷⁷⁾은 자동차를 소유할 수 없고, 예금도 거의 없어야 할 정도로 엄격하다. 후생성은 생활보호 신청 시에 최저생계비의 약 50%

272) 부양의무는 일본에서 ‘생활보호법’ 심사의 큰 장벽이 아니다. 일본에서 노숙인을 지원하는 고간 가즈히로(後閑一博) 법무사에 의하면 일본에서 복지사무소는 일단 부양의무자에게 부양의사를 묻는 편지를 보내지만, 부양의무자가 부양의무를 지지 않겠다고 답하면 그냥 부양의무는 없는 것으로 처리한다(김소영·유야마아쓰시·노법래·이원진, 2013: 38).

273) 근로능력이 있어도 노숙인이라면 생활보호를 받게 될 확률이 높다(都留民子·下村幸仁, 2004: 19).

274) 히로시마시의 경우 복지사무소의 공무원이 노숙인뿐만 아니라 일반 실업자에게 생활보호를 지급하자고 주장했지만 시의회나 시청이 근로능력가구의 비율을 줄인다고 계속 주장했다(都留民子·下村幸仁, 2004: 20). 지자체마다 생활보호 행정의 양상이 다르지만, 중앙정부의 방침이 전국의 복지사무소의 기초를 형성시키고 있다.

275) 생활보호법에 대상연령을 규정하는 조항은 없었으나, 운영 과정에서 65세 미만인 신청자를 거부하는 관습이 있었다. 1990년대 말부터 생활보호 수급률이 상승했던 다른 지자체와 달리 후쿠오카현 키타큐슈시는 생활보호 수급률이 낮았으나, 2006년 5월에 생활보호 신청에 탈락한 56세 남성이 숨진 채 발견된 사건을 계기로 키타큐슈시가 수급자 증가를 억제하기 위하여 몰래 수치목표까지 설정하고 있었던 사실이 드러났다(湯浅誠, 2007).

276) 보다 느슨한 기준을 적용하는 지자체(복지사무소)도 있으며 히로시마시(広島市)처럼 남녀 모두 60세 이상을 근로무능력자라고 판단하는 지자체도 있다(都留民子·下村幸仁, 2004: 18). 실제로는 지자체가 재량권을 가지고 있는 것이다. 하지만 젊은 수급자가 많으면 행정감사에서 지적 받을 수 있다.

277) 공공부조제도에 자산조사가 있는 것은 어느 나라든 마찬가지이지만, 그 판단성의 수준은 영미권 안에서도 각양각색이다(Gough, 2001: 169).

만 예금을 허용하고 있다²⁷⁸⁾ (生活保護制度の在り方に関する専門委員会, 2004a). 가구주가 실업해도 예금을 거의 다 쓸 때까지 생활보호 신청을 받지 않는 것이다.

셋째, ‘123호 통지’이다. 이는 후생성이 1981년에 시달한 “생활보호법의 적정실시의 추진에 대하여”라는 지침이며, 소득, 자산, 부양의무자를 언제나, 어디서나, 어디까지나 조사할 수 있도록 수급자에게 ‘포괄동의서(包括同意書)’를 받으라는 지침이다(厚生省, 1981a).²⁷⁹⁾ 이는 신청자에게 상당한 심리적 부담을 주는 내용이다. 게다가 신청자가 동의를 거부할 경우 신청을 취소할 수 있다는 지침이다(五石敬路, 2011: 44). 일본정부의 지침과 수급률의 인과관계를 명확히 검증하는 것은 쉽지 않지만²⁸⁰⁾, 도쿄도 이타바시구(板橋区) 이타바시복지사무소(板橋福祉事務所)의 직원 토다 류우이치(戸田隆一)는 ‘123호 통지’로 수급률이 떨어졌고, 신청률이 낮아졌다고 도쿄도의 경험에 기초해서 설명하고 있다(戸田隆一, 1988: 51).²⁸¹⁾

즉, 일본 ‘생활보호법’의 경우 근로능력 판정이 공식적 심사기준이 아님에도 불구하고 현장에서 중요한 선정기준이 되고 있고, 다른 나라와 비교해도 소득공제가 극히 제한적이고, 자산심사기준이 엄격하다는 것이다(Eardley, Bradshaw, Ditch, and Gough, 1996: 63,64; 埋橋孝文, 1999: 79). 일본 ‘생활보호법’은 범주조건 없는 공공부조제도였으나, 결국 일본의 수급률은 한국 ‘생활보호법’과 크게 다르지 않았다. 최근의 범주조건 없는 한국 ‘국민기초생활보장법’의 수급률과 비교하면 일본 ‘생활보호법’의 수급률이 상당히 낮다. 그 원인이 생활보호 수급을 엄격히 통제하는 행정감사, 행정감사의 의견을 반영한 지시를 내리는 후생성 지침, 그리고 후생성 지침을 충실히 준수하는 복지사무소의 ‘지침행정’이었다

278) 생활보호를 신청하고 심사결과를 기다리는 동안(2주)의 생활비에 해당한다.

279) 특히 수급률이 높은 지자체의 복지사무소는 회계검사원(會計検査院)의 감사를 받을 때 ‘123호 통지’의 내용(수급자의 예금을 금융기관에 조회, 부양의무자의 소득조사 등)을 철저히 이행하고 있음을 입증해야 하고, 방대한 조사자료를 작성해야 한다(杉村宏, 1990).

280) 지침과 수급률의 인과관계는 명확히 검증하기 어렵다. 어떤 복지사무소는 지침을 철저히 준수하고, 다른 어떤 사무소는 지침을 대충 지키고 있을 수 있다. 또한 특정 시기에 어떤 지역의 수급률을 떨어뜨린 것이 지침의 영향인지 고용환경의 영향인지, 다른 복지급여의 영향인지, 지자체의 자발적지원의 영향인지 아직 구별하지 못한다.

281) 도쿄도는 노동조합의 힘으로 도쿄도 내 복지사무소에서의 ‘123호 통지’ 시행을 잠시 막았으나 수급률이 1.19%(1982년)로부터 1.08%(1985년)로 떨어졌고, 신청수는 2만 9135건(1982년)으로부터 2만 3173건(1985년)으로 떨어졌다(戸田隆一, 1988: 51).

고 볼 수 있다. 법은 선진적이었으나, 행정의 법을 위축시켰던 것이다. 행정감사가 예산 긴축을 위해 이루어진 것이라고 생각하면 한국 ‘생활보호법’과 마찬가지로 일본 ‘생활보호법’ 역시 예산 통제에 위축한 것이다. 동시에 법의 변화가 없어도 상당한 실질적 제도변화가 나타날 수 있는 사실을 보여주는 사례이기도 하다.

여기서 한국과 일본의 공공부조제도 수급률을 비교하면 다음과 같다.

첫째, 한국과 일본 모두 1970년대 중반부터 1990년대 후반까지 약 1%를 기록했다. 이 시기를 보면 한국과 일본 모두 예산 통제가 강력했다. 한국의 경우 범주조건을 비롯한 법적 한계가 있었고, 예산 통제에 따른 행정재량적 수급자 선정이 이루어진 시기였고, 일본의 경우 법적 한계는 거의 없었으나 예산 통제를 위한 행정감사와 후생성의 지시가 이루어진 시기이다. 사실 수급조건이 엄격해 수급률이 낮은 것은 많은 나라에서 관찰할 수 있는 현상이지만(Wang and van Vliet, 2014: 1), 일본 ‘생활보호법’이 범주조건 없는 선진적인 법률이었다는 점을 감안하면 일본 ‘생활보호법’의 수급률이 1970년대 초부터 1990년대 후반까지 한국 ‘생활보호법’의 수급률과 비슷했다는 것은 놀랍다.

둘째, 한국과 일본 모두 2000년대에 들어 수급률이 상승했다. 한국의 경우 1999년의 ‘국민기초생활보장법’ 제정을 계기로 수급률이 획기적으로 상승했고, 일본의 경우 2000년대 후반에 후생노동성이 노숙인을 비롯한 주거취약계층에 대한 ‘생활보호법’ 적용을 허용하면서 수급률이 상승했다.²⁸²⁾ 이는 후생노동성 지침의 힘을 다른 면에서 증명해주는 결과라고 할 수 있다. 즉, 2000년대 후반의 일본의 수급률 상승을 단순히 후생노동성 지침의 성과라고 말할 수는 없으나, 이때 후생노동성이 예전보다 관대한 견해를 밝히고 실제로 근로능력자 가구를 예전보다 많이 수용한 것은 사실이다.²⁸³⁾ 일본의 2015년 시점의 수급률은 1990년대 초반 수급

282) 수급률 상승의 원인이 노동시장인지 후생노동성 지침인지를 명확히 구별할 수 없다. 예를 들면 장기실업자의 증가가 생활보호 수급률을 상승시켰을 수 있다. 일본의 장기실업률(전체 실업자 중 1년 이상 실업자의 비율)은 1990년대까지 20%를 하회하는 수준이었으나 2010년에 이르러 30%를 넘었기 때문이다. 실업기간이 1년을 넘으면 해고에 의한 실업이라 하더라도 고용보험의 기본수당을 받을 수 없다(고이시노리미지, 2011: 97). 또한 비정규직 근로자의 실업 증가가 생활보호 수급률을 상승시켰을 수도 있다. 비정규직 근로자 중 단시간 근로자(근로시간이 주 40시간 미만인 근로자)의 경우 고용계약이 6개월 미만이면 피보험자가 되지 않기 때문이다. 고용보험에 “단시간 노동자들이 고용보험을 못 받는다”는 규정은 없으나, 행정기관의 “행정 길잡이(行政の手引き)”에 그러한 지침이 나온다(五石敬路, 2011: 29).

283) ‘생활보호법’ 업무를 담당해온 일본의 한 지자체 공무원의 경우 2002년의 ‘홈리스의

률의 2배 가깝다.

셋째, 일본의 수급률이 여전히 낮다. 2000년대 이후 한국 ‘국민기초생활보장법’의 수급률은 일본 ‘생활보호법’의 수급률의 2~3배이다.

표16 한국과 일본의 총인구 대비 수급자 수

연도	‘55	‘60	‘65	‘70	‘75	‘81	‘86	‘91	‘96	‘01	‘06	‘11	‘15
한국	-	-	1.0	0.9	1.2	0.8	0.9	1.0	0.8	3.2	3.2	2.9	3.2
일본	2.4	1.8	1.6	1.3	1.2	1.2	1.1	0.8	0.7	0.9	1.2	1.6	1.7

출처: 한국의 수급률은 보건복지부의 『국민기초생활보장수급자현황』, 보건사회부의 『보건사회백서』, 이계탁(1994: 16), 1996년은 이계수(1997)에 기초해 작성했다. 일본의 수급률은 2008년도 이전을 厚生労働省 『社会福祉行政業務報告』, 2009~2011년도를 厚生労働省 『福祉行政報告例』, 2012년도 이후를 厚生労働省 『被保護者調査』에 기초해 작성했다.

주1: 한국 ‘생활보호법’의 ‘자활보호’에 생계급여는 없었다. 일본과 한국에서 공공부조 제도로 보호(생계급여) 받은 규모를 비교하기 위해 한국 ‘생활보호법’의 ‘자활보호’ 수급규모는 제외했다.

주2: 가구단위로 비교하면 한국과 일본의 1인가구의 규모에 따라 실제 수급자 규모를 파악하기 어렵기 때문에 수급자의 인원수로 비교했다.

한편으로 일본의 경우, 급여수준에서는 ‘전환’을 막았다. 수급률은 한국과 일본 사이에 큰 차이가 없지만, 급여수준은 일본에서 높다. 일본 ‘생활보호법’의 급여수준은 유럽의 선진국과 비교해도 높다. ‘아사히소송’을 비롯한 법정투쟁으로 변호사들이 급여수준을 감시한 것이다.

급여수준을 보면 한국과 일본에서 급여수준의 상승 시기가 다르다. 즉, 한국의 경우 1999년의 ‘국민기초생활보장법’ 제정을 계기로 급여수준이 올랐으나 일본의 경우 1960년대 ‘아사히소송’을 계기로 1980년대까지 급여수준이 지속적으로 올랐다. 한국정부가 1960년대부터 1990년대까지 ‘최저생계비’ 정립에 나서지 않았던 반면, 일본정부는 1960년대부터 ‘최저생계비’ 확보를 위한 노력을 계속했던 것이다. 이는 법정투쟁의 성과라고 볼 수 있다.

한국의 경우 ‘생활보호법’ 시절의 급여수준은 극히 낮았으며, ‘시설보호’, ‘거택보호’, ‘자활보호’라는 보호구분 중 ‘자활보호’는 생계급여를 받는 사업도 아니었다. 한국은 ‘생활보호법’ 시절인 1960년대부터 1990년

자립의 지원 등에 관한 특별조치법(ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法. 이하, ‘홈리스자립지원법’)이 생기기 전까지 65세 미만 실업자를 받아주는 분위기가 아니었다고 한다(김소영·유야마아쓰시·노법래·이원진, 2013: 14). 집이 없더라도, 근로능력이 있더라도 ‘생활보호법’을 적용할 수 있다는 중앙정부의 견해가 지자체 수준의 판단에 영향을 준 것이다.

대 후반까지 미미하게 급여수준을 인상했을 뿐이었다. 그랬다가 1999년 ‘국민기초생활보장법’ 제정 이후 획기적으로 급여수준을 인상했다. 한국은 1994년의 헌법소원, 1996년 11월 참여연대의 ‘생활보호법’ 개정 청원, 그리고 ‘국민기초생활보장법’ 제정운동의 성과로 획기적으로 상승했다.

표17 한국 ‘생활보호법’, ‘국민기초생활보장법’의 급여수준 추이

	1인당 월 보호수준	CPI	CPI 조정후
1965	244	2. 8	8866
1970	259	4. 9	5284
1975	1010	10. 0	10114
1980	8885	22. 1	40202
1985	19159	31. 2	61494
1990	29000	40. 6	71492
1995	78000	54. 8	142307
1999	166000	65. 1	254988
2000	324011	66. 6	486708
2005	401466	78. 4	511787
2010	504344	91. 1	553914
2015	617281	100. 0	617281

출처: 보건복지부 (2015: 84), 이두호(1991), KOSIS(<http://kosis.kr/>)

주1: 1995년부터 1999년의 1인당 월 보호수준은 월 평균 의료보호비와 학비지원을 포함하고 장제비를 제외한 값이다.

주2: 2000년부터 2015년은 1인가구의 최저생계비는 KOSIS(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_33104_N101#)에 의한다.

주3: 소비자물가지수는 KOSIS(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1J15001&conn_path=I3)에 의한다.

주4: 조정 후 1인당 월 보호수준은 1인당 월 보호수준을 소비자물가지수(2015년 기준)로 나누고 100을 곱한 값이다.

주5: 1965년부터 1999년은 ‘생활보호법’의 1인당 월 보호수준이다. 2000년부터 2015년은 ‘국민기초생활보장법’의 1인가구의 월 최저생계비이다. ‘국민기초생활보장법’은 ‘생활보호법’을 대체한 법률로 1999년 9월 7일에 제정되고, 2000년 10월 1일부터 시행되고 있다.

일본의 경우, 1950년대까지 급여수준이 낮았지만 생활보호를 둘러싼 법정투쟁을 계기로 1960년대부터 1980년대까지 정부가 급여수준을 대폭 인상했다. ‘앵겔방식’ 도입(1961년)이나 ‘격차축소방식’ 도입(1965년)이라는 최저생계측정방식 개선 노력이 있었던 것이다. 이후 1990년대부터 급여수준이 같은 수준을 유지하고 있는데, 이는 ‘수준균형방식’ 도입(1984년)의 결과라고 할 수 있다. 일본을 보면 한국과 달리 1980년대에 이미 급여수준이 높았다.

즉, 한국은 1960년대부터 1990년대 후반까지 수급률과 급여수준 모두 크게 개선되지 못했으나, 일본은 같은 시기에 급여수준만을 개선한 것이다. 다시 말하면 이 시기는 한국과 일본 모두 강력한 예산 통제와 공공부조제도를 크게 발전시킬 수 없었지만 일본의 경우 법정투쟁을 통해서 적어도 급여수준 개선에 성공한 것이다. 사실 급여수준과 수급률이라는 두 가지 지표 중 현실에 기초해 정부 책임을 따질 수 있는 것은 급여수준뿐이었다. 수급률의 경우 가난해도 공공부조제도를 신청할 의사가 없을 수 있고, 빈곤층이 국내에 얼마나 존재하는지조차 명확히 파악하지 못하기 때문이다. 게다가 근로능력, 가족의 상황, 노동시장, 부양의무자 등 공공부조제도의 복잡한 조건까지 모두 고려해서 수급권이 있는 사람을 제대로 증명하기가 어렵다.²⁸⁴⁾ 즉, 급여수준은 법정투쟁에서 정부 책임을 따질 수 있는 것이었으므로 법정투쟁을 통해서 나아졌고 수급률은 법정투쟁으로 개선하기 어려운 것이었으므로 저조했다고 생각할 수 있다.

일본에서 수급률이 아직까지 저조한 이유는 먼저 급여수준이 올랐기 때문일 수 있다. 급여수준이 높으면 수급자가구 증가에 더 민감해질 수 있기 때문이다. 수급률과 급여수준 사이의 경합관계는 유럽에서 관찰된 바 있다²⁸⁵⁾ (Figari, Matsaganis, and Sutherland, 2013: 12).

또한 한국과 일본에서 공공부조제도의 급여 삭감은 일어나지 않았다. 세계적으로 다른 복지 급여와 달리 공공부조제도의 급여수준을 크게 삭감한 나라는 없다. 소비자물가지수와 연동시켜 약간 하향조정했을 뿐이다 (Wang and van Vliet, 2014: 33). 이는 한국과 일본도 예외는 아닌

284) 유럽연합 가맹국의 연구조차 공공부조제도의 실증적 연구가 아직 불완전하다. 수급권이 있는 사람의 규모를 파악하는 작업이 쉽지 않다. 행정데이터를 분석해도 수급권자가 수급 안 하고 있는 원인이 제도 디자인 때문인지 심사의 오류 때문인지를 구별하지 못하다. 수급자 수는 “수급권이 있고 수급한 사람”과 “수급권이 없는데도 수급한 사람”이 섞여있고, 수급 못하고 있는 사람도 “수급권이 없어서 수급 못했던 사람”과 “수급권이 있는데도 수급 안 하고 있는 사람”을 구별할 수 없어 정확한 실태 파악이 과제이다 (Figari, Matsaganis, and Sutherland, 2013: 4). 또한 최저생계비 이하로 사는 가구가 존재했다고 해도 그 사람들이 모두 공공부조급여를 받아야 하는 사람들이라고 증명하기가 어렵다. 다른 급여를 받을 수 있는 사람일 수도 있다. 빈곤층의 규모를 빈곤층의 규모와 공공부조급여 수급자의 규모가 비슷하게 나오는 나라는 공공부조제도로 대부분의 빈곤층을 보호하는 호주장도이다 (Immervoll, Jenkins, and Königs, 2015: 19).

285) 유럽연합 가맹국 14개국을 대상으로 한 연구에 의하면 공공부조제도의 급여수준과 수급률은 긍정적 상관관계를 보이지 않았으며, 오히려 약하고 부정적이고 유의하지도 않은 상관관계를 보였다 (Figari, Matsaganis, and Sutherland, 2013: 12).

것이다.

표18 일본 ‘생활보호법’ 급여수준의 변화

	생활부조 (A)	주택부조 (B)	(A)+(B)	CPI (2010년 기준)	CPI 조정후
1959	9,346	-	9,346	18.4	50,793
1964	16,147	2,000	18,147	24.0	75,612
1969	29,945	2,800	32,745	31.1	105,289
1974	60,690	5,500	66,190	50.1	132,116
1979	114,340	9,000	123,340	71.6	172,263
1986	126,977	9,000	135,977	89.0	152,783
1991	145,457	13,000	158,457	97.6	162,354
1996	158,375	13,000	171,375	101.2	169,343
2001	163,970	13,000	176,970	101.9	173,670
2006	162,170	13,000	175,170	100.7	173,952
2011	162,170	13,000	175,170	99.7	175,697
2013	156,810	13,000	169,810	100	169,810

출처: 생활보호기준 개정액을 国立社会保障・人口問題研究所編 『社会保障統計年報』 (<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seihoH28/H28-26.xlsx>), 소비자물가지수를 일본 내각부 홈페이지(http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je12/h10_data05.html)에 기초하여 산출했다. 내각부의 소비자물가지수는 日本銀行 『企業物価指数』, 総務省 『消費者物価指数』, 日本不動産研究所 『市街地価格指数』를 참고한 수치이다. 1969년 이전 CPI는 ‘자가의 귀속임대료(자가의 경우도 시장 임대료로 추측해 계산)를 제외한 종합’이므로 2010년 기준의 종합지수와 연결되지 않는다.

주1: 일본의 최저생활비(한국의 최저생계비에 해당)는 ‘생활부조’, ‘주택부조’, ‘교육부조’, ‘의료부조’, ‘개호부조’, ‘출산부조’, ‘생업부조’, ‘장제부조’의 합이다.

주2: ‘생활부조’는 ‘제1류비(第1類費)’와 ‘제2류비(第2類費)’로 구성된다. ‘제1류비’는 개인단위의 경비이며, 음식이나 옷에 드는 비용이다. 이는 가구구성원의 연령(8개 구분. 0~2세, 3~5세, 6~11세, 12~19세, 20~40세, 41~59세, 60~69세, 70세 이상)과 거주지역(6개 구분. 1급지-1, 1급지-2, 2급지-1, 2급지-2, 3급지-1, 3급지-2)에 따라 다르다. ‘제2류비’는 가구단위의 경비이며, 광열비이나 가구비 등이다. 이는 가구원 수와 거주지역(6개 구분. 1급지-1, 1급지-2, 2급지-1, 2급지-2, 3급지-1, 3급지-2)에 따라 다르다. 따라서 후생성(현재, 후생노동성)의 표준가구의 ‘생활부조’ 기준액을 제시했다. 표준가구는 1960년까지 1급지 5인가구(64세 남, 35세 여, 9세 남, 5세 여, 1세 남)의 ‘생활부조’기준액, 1961년부터 1급지 4인가구(35세 남, 30세 여, 9세 남, 4세 여)이다. 1986년부터 1급지 3인가구(33세 남, 29세 여, 4세 아이)이다. 1987년부터 1급지-1의 3인가구(33세 남, 29세 여, 4세 아이), 2013년부터 1급지-1의 3인가구(33세, 29세, 4세)이다. 2013년부터 가구원의 연령, 가구원 수, 거주지역에 따라 개정률이 다르다.

일본 ‘생활보호법’의 급여수준 역시 ‘최저생활비’는 있어도 ‘생활부조’ 급여액을 정할 때 “이 수준을 하회하면 안 된다”는 사회적 합의가 없다. 단지 급여수준을 비수급 빈곤층의 지출수준에 맞추고 있을 뿐이다. 그러

므로 경기악화로 생활보호 수급가구 이하의 수준으로 사는 비수급 빈곤가구가 늘어나면 생활보호의 급여수준을 낮추는 부작용이 생긴다. 즉, 최저생계비 이하인데도 생활보호를 안 받고 사는 빈곤층이 많으면 ‘생활부조’의 금액이 떨어진다. 게다가 일본은 연금이나 최저임금의 급여수준이 낮기 때문에, ‘생활부조’의 금액을 그것보다 높일 수도 없다(布川日佐史, 2007).

2. 제도 변화의 시기

1) 사건들의 특징

그러다가 한국에서는 1997년 이후, 일본에서는 2008년 이후 공공부조 제도를 둘러싼 정치경제적 맥락이 크게 바뀌었다. 1990년대 후반 이후의 정치경제를 보면, 이전 보다 불안정해진 정치체제, 그리고 경기침체가 특징이었다. 한국에서는 김대중 정권부터 노무현 정권까지 이전에 소수파였던 세력이 집권했다. 정치적 지평이 변화한 것이다. 또한 1997년 외환위기를 계기로 국민이 빈곤문제에 관심을 가졌다. 일본에서는 정치가 한국만큼 바뀐 것은 아니었으나, 1993년의 ‘55년 체제’ 단절 이후에 비자민연립정권과 민주당정권이 등장했다. 비자민연립정권은 1993년 8월부터 1996년 1월까지 2년 반 사이에 두 번 수상이 바뀌는 등 불안정한 정권이었고, 민주당정권도 2009년 9월부터 2012년 12월까지 2년 반 사이에 두 번 수상이 바뀌는 불안정한 정권이었으므로²⁸⁶⁾ 한국의 정권만큼 정권교체의 충격은 크지 않았으나, 자민당의 장기집권체제가 흔들린 것은 사실이다. 오히려 일본의 경우, 경기침체가 빈곤문제에 대한 관심을 높였다. 거품경기 붕괴 이후 이른바 ‘잃어버린 20년’이라 불리는 경기침체에 돌입한 끝에 2008년에 금융위기에 빠지면서 일본사회에서 빈곤문제가 주목을 끈 것이다. 일본의 경우, 한국에 비해 상대적으로 경제적 변화가 공공부조제도의 변화를 조성하는 역할을 했다고 볼 수 있다.

1990년대 후반 이후의 행위자와 행위자들 간의 관계를 정리하면 다음과 같다. 먼저 한국에서 공공부조제도의 정책결정에 실질적으로 참여한

286) 2011년에 동일본대지진이 발생했으므로, 통상적인 정권운영이 어려운 시기이기도 했다.

행위자는 김대중 정권(1998~2003년), 노무현 정권(2003~2008년), 이명박 정권(2008~2013년), 박근혜 정권(2013~2016년), 기획예산처(1999~2008년. 2008년부터 기획재정부), 노동부(1981년~), 참여연대(1994년~), 한국보건사회연구원(1989년 보건사회부 사회보장심의위원회와 통합하여 한국보건사회연구원)²⁸⁷⁾이다. 일본의 경우, 자민당 정권(1996~2009년, 2012년~), 민주당 정권(2009~2012년), 대장성(2001년부터 재무성), 회계감사원, 후생성(2001년부터 후생노동성), 노숙인지원단체, 반빈곤네트워크(2007년~. 2001년에 발족한 NPO법인 모야이를 비롯하여 이전부터 활동해온 다양한 단체의 모임), 후생노동성 전문위원회 등이었다.

이 시기 역시 한국과 일본에서 재무부처의 힘은 막강했다. 참여연대는 1997년 외환위기 이후 이슈형성, ‘국민기초생활보장법 제정 추진을 위한 연대회의’ 결성(1999년 3월), 그리고 정책입안과정에 이르기까지 다양한 측면에서 성과를 올렸으나, 기획예산처나 노동부의 반대로부터 자유로웠던 것은 아니다. 일본 재무성의 영향력에 대해서는 알아내기가 쉽지 않지만, 후생노동성 전문위원회에 참여했던 연구자에 의해 재정부처가 2000년대에 들어 ‘생활보호법’의 급여수준 인하를 위해 후생노동성에 압력을 가했던 사실을 알 수 있다.

그래도 이 시기는 공공부조제도의 변화가 활성화한 시기였다. 다소 시기에 차이가 나지만, 한국에서 1990년대 후반 이후, 일본에서 2000년대에 정치경제적 맥락의 변화가 행위자의 행동을 활성화시켰다. 한국에서는 1997년의 외환위기 발생과 1998년의 김대중정권 출범으로 정치경제적 맥락이 급격히 바뀌면서 ‘국민기초생활보장법’ 제정을 추진하는 운동이 급속히 확대했다. 이후 한국은 주로 정치적 역동성으로 2000년대에 부양 의무 완화나 맞춤형급여 도입과 같은 개혁에 매진해왔다.

한편으로 일본에서는 거품경기 붕괴 이후 2008년 금융위기까지 장기실업문제가 서서히 증폭하면서 공공부조제도 개혁이 진행됐다. ‘일용직 노동자의 노숙문제’라는 틀을 벗어나는 이슈가 생긴 것이다. 게다가 2009년의 민주당정권 등장이 공공부조제도 개선을 활성화시켰다. 민주당정권은 자민당이 2009년까지 단계적으로 폐지했던 모자가산을 2009년에 바로

287) 1971~1976년 가족계획연구원, 1976~1981년 한국보건개발연구원, 1981~1989년 한국인구보건연구원, 1989년 보건사회부 사회보장심의위원회와 통합하여 한국보건사회연구원. 1999년~ 국무조정실로 이관.

부활시켰다. 물론 민주당정권 시기의 성과는 ‘구직자지원법(2011년 제정)’이나 ‘생활곤궁자자립지원법(2013년 제정)’으로 분산되어 ‘생활보호법’ 자체의 변화로 크게 나타나지 않았던 부분은 있다. 한국에서 ‘장기 실업의 증대’라는 이슈 없이 2000년대 이후에 공공부조제도 개혁을 지속적으로 추진했던 이유는 ‘심각한 노인빈곤’이라는 이슈가 존재했기 때문이라고 해석할 수도 있다.

표19 제도변화 시기의 행위자, 행위자 간의 관계, 정치경제

		한국	일본
행위자 (A)	정치	김대중정권 노무현정권 이명박정권 박근혜정권 기획예산처(1999년~) 노동부 참여연대, 연대회의 한국보건사회연구원	자민당정권 민주당정권(2009~2012년) 대장성(2001년부터 재무성) 회계감사원 후생성(2001년부터 후생노동성) 노숙인지원단체 반빈곤네트워크 후생노동성 전문위원회
	경제	대통령직선제 도입(1987년) 외환위기(1997년)	‘55년 체제’의 붕괴(1993년) 거품경기 붕괴(1992년) ‘잃어버린 20년’
행위자들의 관계 (R)		재무부처 중심 국회 중심 시민단체	재무부처 중심 관료 중심
PE → A		큼	큼
PE → R		큼	약간/없음

2) ‘결정적 전환점’

한국에서 1997년의 외환위기와 1998년의 김대중 정권이 겹친 시기는 새로운 공공부조제도를 선택할 기회가 열린 시기였다. 그리고 한국은 공공부조제도를 근본적으로 공공부조제도를 바꾸었다. 한국은 1998년 김대중 대통령(새정치국민회의)의 대선 승리, 1997년 외환위기 이후의 심각한 실업문제, 시민단체와 전문가들의 대안이라는 요인들이 동시에 나타났을 때 공공부조제도를 크게 바꿀 기회를 얻었고, 이 때 한국은 ‘국민기초생활보장법’ 제정을 성사시켰다. 김대중 대통령은 공공부조제도를 운용하는 전문인력의 부족을 우려하는 보건복지부에 인력 확충까지 약속했다. 이는 ‘결정적 전환점’일 수도 있다.

그러나 ‘결정적 전환점’의 핵심은 근본적 변화를 거쳐 ‘다른 경로’로

들어간다는 점이다. ‘국민기초생활보장법’ 제정 이후 20년도 지나지 않았던 이 시점에서는 다른 경로로 들어갔다는 것을 아직 증명하기 어렵기 때문에, 본 논문에서는 이 부분에 대한 해석은 보류한다.

3) ‘전환’ 시정

일본은 2000년대 중반 이후 그전까지 ‘생활보호법’에서 발생한 ‘전환’을 일정정도 수정했다. 이것이 일본의 2000년대 이후의 변화의 핵심이었던 것으로 보인다. 요컨대 일본 ‘생활보호법’은 1946년 제정 직후에는 근로능력자를 관대하게 받아들이는 법률이었는데, 재정부처의 압력과 그 압력을 받은 후생성 지침으로 암묵적으로 대상을 근로무능력자에게 한정된 것이 1960년대부터 2000년대 전반까지의 ‘전환’이었다. 이를 다시 근로능력자에게 개방했을 뿐 아니라, ‘생활보호법’ 외에도 ‘생활곤궁자자립지원법’이라는 근로능력자도 접근하기 쉬운 제도를 만들어 취업지원, 복지서비스, 그리고 ‘생활보호법’에 연결하는 경로를 만든 것이 일본의 2000년대 이후의 변화였다. 일본 ‘생활곤궁자자립지원법’은 현금급여를 크게 확충한 것은 아니었으나, 빈곤층을 위한 전달체계를 강화한 움직임이었다고 볼 수 있으며, 1960년대부터 2000년대 전반까지 이루어진 공공부조제도의 행정을 시정하는 경로를 만들었던 것이다.

4) ‘층화’

역사적 제도주의에서 ‘층화(layering)’란 기존제도를 재생산하는 대신 역할이 비슷한 다른 제도를 만드는 것을 말한다. 2000년대에 일본 공공부조제도의 변화가 한국 공공부조제도의 변화보다 상대적으로 작았던 이유 중의 하나는 ‘층화’로 설명할 수 있는 부분이 있다.

즉, 일본은 공공부조제도를 확장하는 대신 ‘홈리스자립지원법’, ‘생활곤궁자자립지원법’, ‘구직자지원법’이라는 법을 별도로 도입했기 때문에, 그만큼 ‘생활보호법’에 성과가 집중하지 않았던 것이다. 적어도 ‘홈리스자립지원법’이나 ‘생활곤궁자자립지원법’의 내용은 ‘생활보호법’을 확장하면 달성할 수 있는 내용이었는데(인터뷰자료), 이를 별도로 만든 것이다.

즉, 일본은 ‘홈리스자립지원법’을 제정하여 노숙인들에게 ‘생활보호법’의 급여를 연결하기도 했으나, 노숙인을 위한 자립지원프로그램을 생활보호 수급자도 모두 쓸 수 있는 프로그램으로 만든 것이 아니라 노숙인을 위한 프로그램으로 별도로 만들어 ‘생활보호법’의 프로그램은 확대하지 않았다. 이는 일본에서 ‘홈리스자립지원법’ 제정 당시 ‘노숙인문제’라는 틀로 문제를 파악했기 때문이다. 이후 노숙인 단체들의 활동과 2000년대의 후생노동성의 논의를 거쳐 보다 일반적인 빈곤층도 접근할 수 있는 다양한 자립지원프로그램을 도입하자는 흐름이 생겼을 때, ‘생활보호법’을 크게 확장할 기회가 생겼으나, 일본은 ‘생활보호법’을 확장하지 말고 ‘생활곤궁자자립지원법’이라는 별도의 제도를 만드는 방법을 선택했다.

둘째, 반대로 한국의 경우, 일본만큼 ‘충화’가 일어나지 않아서 공공부조제도가 확대했다. 즉, 한국도 일본도 차상위계층을 위한 지원을 도입하자는 논의가 나타났는데, 일본은 이를 ‘구직자지원법’의 도입으로 해결하려고 했던 반면, 한국은 이를 ‘국민기초생활보장법’의 확장으로 해결하려고 했던 것이다. 역사적 제도주의에서 말하는 ‘충화’란 다른 법이 생김으로써 기존 제도의 성장이 막힌다는 이야기이지만, 이는 그것과 반대로 ‘충화’가 일어나지 않아서 오히려 원래 제도가 집중적으로 성장했던 사례라고 볼 수 있다.

5) ‘거부점’

또한 중앙부처 관료가 현장의 의견을 수렴하여 법안을 제출하는 것은 일본의 전통이기도 하다. 일본에서는 국회의원과 정부 모두 법안을 제출할 수 있으나 압도적으로 정부 제출안이 많다.²⁸⁸⁾ 관료가 예산안을 작성하기 때문에, 사실상 관료가 아니면 법안을 작성할 수 없다. 물론 과장급의 관료들이 독단적으로 정책안을 작성할 수 있는 것은 아니다. 다른 부처의 지지를 얻어야 하고, 다른 부처와 의견을 조정해야 하기 때문이다. 그러므로 보통 관료들은 연구모임을 만들거나 외부의 전문가나 유관기관을 불러서 전문위원회를 구성한다(中川丈久, 2010: 258). 일본의

288) 특히 압도적으로 많은 것이 각 중앙부처의 과장 또는 과장보좌가 실질적으로 작성하는 법안이다(中川丈久, 2010: 257).

관료들은 여당 의원들과 협상하고 나서 법안을 국회에 제출하므로 정부 제출 법안은 대부분 수정 없이 국회를 통과한지만 작은 개정마저 시간이 걸린다는 특징이 있다(中川丈久, 2010: 255, 261, 266, 267). 일본은 기본적으로 관료, 정당, 유관기관의 내부회의에서 법안의 내용을 정하고, 그 내용을 국민에 적극적으로 알리지도 않는다. 폐쇄적인 회의에서 이미 결론이 나온 상태에서 국회에서 심의하기 때문에, 그 시점에서 국민이 반대하더라도 대부분 결론이 바뀌지 않는 것이다(鈴木崇弘, 2018). 한국과 달리, 일본의 정권은 중의원 해산권을 빈번히 행사하기 때문에, 국회의원들이 선거에 바빠서 법안을 준비할 여유도 관료를 감시할 여유도 없다(鈴木崇弘, 2018). 자민당이나 민주당이 정당 싱크탱크를 만든 적도 있었으나, 비용을 절감하기 위해, 그리고 정당의 정책입안기능을 관료에 일원화하기 위해 자민당도 민주당도 얼마 되지 않아 정당 싱크탱크를 폐지했다(鈴木崇弘, 2018). 이러한 전통은 공공부조제도에서도 예외가 아니었다. 반면으로, 한국의 경우, 사회복지학자, 참여연대, 한국보건사회연구원 등 법안 작성을 지탱하는 자원이 풍부하여 국회의원의 법안제출이 활발했다.

한국에서 국회의원이 비교적 다수의 법안을 제출했던 반면, 일본에서 그만큼 국회의원의 법안제출이 이루어지지 않았던 것은 이러한 입법과정의 전통 차이 때문일 수도 있다. 사실 2000년대 초반의 일본의 공공부조제도 개혁논의도 후생성 관료가 주도한 것이었으며, 후생노동성 관료가 근로능력자의 수급 증가를 보고 전문가를 불러서 전문위원회를 열었다(인터뷰자료). 후생노동성 관료가 급격한 수급자 증가의 원인 분석과 ‘생활보호법’ 제정 이후 약 50년간 빠져 있었던 자립지원(취업지원, 생활지원, 사회생활지원)을 도입하기 위해 개혁논의를 주도한 것이다. 즉, 경제위기로 엄격한 심사로 막을 수 없을 정도로 근로능력자가 ‘생활보호법’에 유입했으므로, 후생노동성이 그 실태파악과 자립지원(특히, 취업지원)을 논의하기 시작한 것이고, 그 결과 ‘생활보호법’의 논의가 예전보다 발전한 것이다. 이때 후생노동성은 “수급자에 대한 생활지도나 취업지도가 미흡하다”, “수급자의 대부분이 노인과 장애인이며, 근로능력자에 대한 심사가 너무 엄격하므로 급증하는 실업자를 충분히 보호하지 못하고 있다”, “법정투쟁을 초래할 정도로 애매한 급여 근거규정을 세밀히 규정해야 한다” 등 비교적 ‘생활보호법’ 개선에 적극적인 의견을 가지

고 있었다(下村幸仁, 2002: 18,19). 후생노동성은 그 전까지 부정수급만 논의하고 비수급 빈곤층을 거의 문제로 삼지 않았으므로(下村幸仁, 2002: 20), 이 시기의 변화는 획기적이었다.

6) ‘정책피드백’(고착효과)

지금 일본 공공부조제도의 행정은 전국의 복지사무소 현장공무원(지자체 공무원)이 후생노동성 관료들에게 공공부조 행정에 대한 의견을 올리는 ‘블록회의(ブロック会議)’, 그 의견을 후생노동성 내부에서 검토하는 ‘과내회의(課内会議)’, 다시 후생노동성이 대표적인 지자체 계장들을 모아서 의견을 수렴하는 ‘계장회의(係長會議)’, 그리고 후생대신에 올리는 대안을 정리하는 후생노동성의 ‘부국장회의(部局長會議)’나 ‘과장회의(課長會議)’, 그리고 이러한 논의를 반영해서 후생노동성이 복지사무소(지자체)에 지침을 내리는 시스템이 깊이 정착하고 있다(菅沼隆·土田武史·岩永理恵·田中聡一郎, 2018: 103,104).

사실 일본 국회에서 쉽게 공공부조제도 개혁에 언급하지 못하는 것도 부분적으로는 이러한 ‘자율적’ 정책결정과정을 고려한 것으로 보인다. 더군다나 이러한 시스템이 있으므로 일본의 중앙정부는 공공부조제도의 운용과 개선을 후생노동성과 지자체에 위임하는 것이다. 게다가, 복지사무소의 지방공무원들은 과다한 업무에 시달리고 있고²⁸⁹⁾, 지자체는 재정에서 어려움을 겪고 있고, 후생노동성은 재정부처의 압박을 받고 있다. 그러므로 지자체와 후생노동성에 의한 이러한 정책결정과정은 생활보호제도의 ‘긴축’을 지지할 수는 있어도, ‘확대’는 지지하지 않을 공산이 크다.

그만큼 후생노동성이 공공부조제도 개혁을 위해 2000년대부터 각종 전문위원회를 개최한 것은 일본에서 획기적인 변화였다. 후생노동성과 복지사무소 사이의 논의뿐만 아니라, 중앙정부수준에서 전국의 전문가를

289) 복지사무소의 공무원들의 일은 가혹하다. “지자체 담당자 한 명당 수급가구 80가구”(‘사회복지법’ 16조)라는 표준목표를 넘어 도시부는 담당자 한명 당 100가구를 담당하고 있다. 이를 반영해서 그런지 윤리교육을 받은 복지사무소의 공무원마저 “생활보호 수급자들은 너무 쉽게 생활보호에 기댄다”고 불만을 표출하는 등 빈곤층을 꺼려한다(下村幸仁, 2002: 21). 복지사무소 공무원들은 다른 업무를 하다가 수년 주기로 배치되는, 사회복지에 대한 전문적 지식 없는 일반 공무원들이며, 사회복지 전담공무원을 배치하는 제도는 일부 지자체를 제외하고 실시하고 있지 않다(下村幸仁, 2002: 22,23). 빈곤층을 옹호하는 훈련을 받을 틈이 없다.

모아 새로운 방향을 모색한 것은 획기적이었다. 이를 좀 더 구체적으로 보면, 첫째, 후생노동성은 2003년에 생활보호제도의 방향에 관한 전문위원회(生活保護制度の在り方に関する専門委員会, 2003년 8월부터 2004년 12월까지)²⁹⁰⁾를 설치하여 기존의 ‘생활보호법’의 과제를 종합적으로 검토하는 기회를 가졌다. 이 전문위원회는 ‘생활보호법’ 제정 이후 약 60년 만에 사상 처음으로 ‘생활보호법’의 발전방향을 공식적으로 제시한 보고서를 낸 획기적인 전문위원회이기도 했다(総務省, 2014: 5; 厚生労働省, 2013b: 濱口桂一郎, 2010: 78). 구체적인 내용을 살펴보면 자활지원프로그램(취업지원, 일상생활지원, 사회생활지원) 도입을 제안한 점, 신청자의 신체적 능력이나 연령만으로 신청자를 판단했던 관습을 벗어나고 자격, 직력, 취업조해요인, 정신상태까지 종합적으로 판단해야 한다고 제안한 점, 취업하지 못하고 있는 사람에 대해서는 우선 보호하자고 제안한 점, 신청자의 예금을 최저생계비의 50%가 아니라 최저생계비의 3개월분까지 허용하자고 제안한 점²⁹¹⁾, 그 외에 주거급여를 다른 급여와 분리하자고 제안한 점 등 상당히 적극적인 의견이 많다(生活保護制度の在り方に関する専門委員会, 2004b). 전문위원들을 선택해서 소집한 것은 후생노동성 관료이므로 후생노동성은 사실 ‘생활보호법’의 개선에 적극적이었을 것이라고 볼 수 있다.

둘째, 후생노동성은 내셔널미니멈연구회(ナショナルミニマム研究会, 2009년 12월부터 2010년 6월까지)를 설치하고 2010년의 중간보고서에서 일본의 소득보장을 전체적으로 검토하고 사회보장을 ‘비용’이 아니라 ‘미래를 위한 투자’라고 정의하고 많은 사람에게 기회를 주는 ‘적극적 복지(ポジティブウェルフェア)’를 추진해야 한다고 확인했다(ナショナルミニマム研究会, 2010: 1). 내셔널미니멈연구회의 보고서를 보면 일본정부가 2009년 10월에 겨우 상대적 빈곤율을 공개한 것, 그리고 일본정부가 2010년 4월에 겨우 생활보호 기준 미만으로 사는 저소득가구의 규모를

290) 이시마시 토시로우(石橋敏郎, 熊本県立大学教授), 이와타 마사미(岩田正美, 日本女子大学教授), 오오카와 아키히로(大川昭博, 横浜市福祉局ソーシャルワーカー), 오카베 타쿠(岡部卓, 東京都立大学教授), 교우고쿠 타카노부(京極高宣, 日本社会事業大学学長), 고토우 레이코(後藤玲子, 立命館大学教授), 스즈키 야수히로(鈴木康裕, 栃木県保健福祉部長), 타나카 료유지(田中亮治, 全国救護施設協議会会長), 네모토 요시아키(根本嘉昭, 神奈川県立保健福祉大学教授), 핫타 타쓰오(八田達夫, 国際基督教大学教授), 후카와 히사시(布川日佐史, 静岡大学教授), 마쓰우라 토시아키(松浦稔明, 全国市長会 社会文教委員会委員長, 坂出市長).

291) 일본가구와의 형평성, 국민감정, 지자체의 재정부담을 이유로 반대의견도 있다는 반대의견도 함께 표기했다.

추정한 것을 “너무 늦었다”고 반성하고, 생활보호제도의 과제로서 “재정 때문에 생활보호의 심사·운용에 편차가 생기지 않도록 해야 한다”고 강조하고 있다(ナショナルミニマム研究会, 2010: 6). 일본의 후생관료들은 이와 같은 전문위원회를 소집하고, 천천히 논의를 진행해왔다.

셋째, 생활곤궁자의 생활지원의 방향에 관한 특별부회(生活困窮者の生活支援のあり方に関する特別部会, 2012년 4월~2013년 1월)를 설치하고 ‘생활보호법’과 별도로 빈곤층 지원 방법을 논의하는 자리를 만들었다. ‘생활보호법’과 별도의 새로운 취약계층 지원으로 취업지원, 사회적 일자리²⁹²⁾, 공공고용센터와 복지사무소의 연계, 가계상담, 주거지원을 제시했다(生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会, 2013: 1). 특히 근로능력이 있는 빈곤층을 위한 제도를 제공하자는 논의가 펼쳐졌다.

넷째, 그 외에도 후생노동성은 사회보장심의회에 생활보호기준부회(生活保護基準部会, 2012년 4월~)를 설치했다. 생활보호기준부회는 전국소비실태조사(全国消費実態調査)의 데이터를 이용해 객관적으로 일반가구와 수급가구의 생활수준 균형을 검토하는 모임이다.

이러한 제안들을 보면 연령만으로 근로능력을 판단하지 말자는 제안은 2000년대 후반의 후생노동성 지침에 이어진 것으로 보이고, 자립지원프로그램은 2005년부터 지자체에 구체적인 메뉴의 책정을 맡겨서 실시하기 시작했고, 생활곤궁자의 생활지원의 방향에 관한 특별부회의 제안은 ‘생활곤궁자자립지원법’으로 이어졌다. 사실, 1990년대까지의 ‘생활보호법’이 애매한 규정을 이용하여 ‘근로무능력자만 대상으로 하는 제도’로 축소시킨 것을 반성하고, ‘생활보호법’에서 근로능력자를 거부하지 않는다는 점을 명확히 하면서 ‘생활곤궁자자립지원법’을 제정하여 비수급 빈곤층을 외면하지 않고 비수급 빈곤층이 접근할 수 있는 제도를 만들었다는 점은 성과였다. 개인책임을 묻는 여론 속에서 비수급 빈곤층을 외면하지 않는다는 각오를 표시한 점이 성과였다(参議院, 2018).²⁹³⁾

한편으로 이와나가 리에(岩永理恵) 일본여자대학 교수에 의하면, 중요한 논의는 아직 빠져있다. 첫째로 현시점에서 바로 측정가능한 것으로 보이는 비수급 빈곤층의 규모(생활보호를 수급하지 않고 있는, 최저생계

292) 일본은 민간기업에서 약간 낮은 임금으로 약간 낮은 강도의 일을 하면서 취업할 준비를 하는 일자리를 ‘중간적 취로(中間的 就勞)’라고 부른다.

293) NPO 법인 호우보쿠(NPO法人 抱樸)의 오키다 토모시(奥田知志) 이사장의 발언이다.

비 이하로 사는 사람의 규모)를 공개해야 ‘생활곤궁자자립지원법’의 장래 방향도 명확해지는데, 아직 이를 공개하지 않고 있다. 둘째로 ‘생활보호법’의 급여를 일반가구의 생활수준에 맞추는 현행 수준균형방식(水準均衡方式)의 부작용으로 2003년부터 급여수준이 떨어지면서 이에 따라 급여를 받지 못하게 된 가구가 있는데도 그 규모를 추정하지도 않고 있다. 셋째로 다른 급여와 비교해서 ‘생활보호법’의 급여의 인하를 정당화하는 논의를 벗어나기 위해 최저생계비의 최소한의 수준을 논의해야 하는데, 그러한 논의도 빠져 있다. 넷째로 복지사무소의 담당자가 부족하다는 문제를 논의하지 않고 있다(參議院, 2018). 전문위원회의 의견 중, 특히 중앙정부의 예산 증가에 직결하는 논의는 거의 본격화하지 않았다. ‘생활곤궁자자립지원법’은 빈곤층 지원에도 불구하고 현금급여를 신설한 것도 아니었고, 지자체가 상담사업을 실시할 경우에 그 비용의 절반 정도를 중앙정부가 보조하고 있으며, 주거급여의 분리에 대한 후속 논의도 없다.

게다가 급여수준과 관련해서는 전문위원회의 의견과 후생노동성의 행동이 크게 어긋나서 문제가 되었다. 즉, 첫째로 후생노동성은 ‘모자가산’²⁹⁴⁾을 폐지한 이유를 “모자가산을 제외한 ‘생활부조’ 기본급여만으로 일반 근로 모자가구의 소비지출과 비슷한 수준이기 때문”이라고 설명했지만,²⁹⁵⁾ 전문위원회의 입장은 “모자가구는 가게나 자녀의 교육비를 지출하지 못하는 가구가 많으므로 모자가산을 ‘신중히’ 유지하자”는 것이었다(布川日佐史, 2008: 55). 둘째로 후생노동성은 ‘노령가산’²⁹⁶⁾ (70세 이상 노인이 받는 추가 급여)을 폐지한 이유를 “일반 저소득 노인 1인 가구에서 70세 이상과 60-69세를 비교하면 전자에서 소비지출이 적기 때문”이라고 설명했지만 전문위원회는 가산을 보조기구 구입이나 가사도우미 이용에 드는 비용이라고 보고 있었기 때문에, 노인가산을 폐지할 생

294) 모자가구의 특수한 수요를 고려해 1949년 5월에 창설했다. 생활보호를 받는 모자가구를 위한 추가급여이다. ‘모자가산’은 “배우자가 없는 상태로 아동을 양육할 때 드는 부담, 사회참여를 위한 의복비, 한부모가구 때문에 정신적 부담이 큰 아동의 건전한 육성을 위한 비용”을 보조하는 급여이다(中央社会審議會, 1980).

295) 모자가구는 통계조사에서 n수가 적기 때문에, 양적 분석결과를 해석할 때 조심해야 한다는 의견이 예전부터 있었다.

296) ‘노령복지연금’ 창설에 맞춰 1960년 4월에 창설했다. 생활보호를 받는 70세 이상 노인 수급자에게 지급하는 추가급여이다. ‘노령가산’은 “노인들은 다른 연령층보다 소화와 흡수가 편한 식품이 필요하고 난방비, 의복비, 보건위생비 등 특별한 비용이 필요하다. 또한 친척 집을 방문하거나 모지를 찾아가는 비용 등 다른 연령층보다 추가로 드는 비용이 있다”는 이유로 지급하는 급여였다(中央社会審議會, 1980).

각이 없었다²⁹⁷⁾ (布川日佐史, 2008: 52-54).

또한 후생노동성은 2007년 말에 ‘생활보호기준에 관한 검토회(生活扶助基準に関する検討会)’ 보고서의 “근로기초공제를 포함한 ‘생활부조(한국의 생계급여에 해당)’ 기준액이 비수급 저소득가구(소득 1/10분위²⁹⁸⁾)의 소비수준보다 높다”는 분석결과를 들어 ‘생활부조’ 기준액 인하를 제안하기도 했다.²⁹⁹⁾

전문가들은 자산 때문에 생활보호를 수급하지 못하는 극빈층이나 낙인 효과를 우려해서 생활보호를 수급하지 않는 극빈층의 존재를 들어 “비수급 빈곤층의 지출수준에 ‘생활부조’의 급여수준을 맞추면 계속 급여수준이 떨어지는 악순환이 발생한다”, “‘생활부조’를 삭감하지 말고 비수급 저소득층을 위한 지원을 확충하자”고 제안했고(布川日佐史, 2008: 51), 일본공산당 코이케 아키라(小池晃) 의원처럼 국회에서 “수급 모자가구의 소득이 비수급 모자가구의 소득보다 높으면 수급 모자가구를 위한 급여를 삭감하지 말고 비수급 모자가구를 위한 지원을 늘려야 되는 것이 아니냐”고 비판하는 국회의원도 있으나(參議院, 2005), 전문가나 소수정당의 국회의원들이 저항할 뿐, 후생노동성조차 공공부조제도 확대를 주장하지 못하고 있는 상황이다.

‘생활보호제도의 방향에 관한 전문위원회’ 위원이었던 후카와 히사시(布川日佐史) 시즈오카대학(静岡大学, 현재, 호세이대학 교수) 교수는 정부의 ‘모자가산’ 폐지와 ‘노령가산’ 폐지를 “전문위원회의 주장과 어긋나는 결론”이라고 비난했고, 역시 전문위원회 위원이었던 오카베 타쿠(岡部卓) 도쿄도립대학(東京都立大学) 교수도 전문위원회를 “재무성의 ‘재정제도등심의회(財政制度等審議会)’³⁰⁰⁾의 압력으로 후생노동성이 설

297) 전문위원회의 의견도 오해를 일으킬 소지가 있었다. 전문위원회는 “(소비지출만 볼 때) 노인가산을 지급할 근거를 찾을 수 없다”는 의견을 명백히 전달하기 위하여 “노령가산이 필요 없다는 의견이 아니다”, “생활부조 제1류비(연령으로 결정되는 부분)의 검토, 1인 가구기준이나 사회생활부조 창설할 필요가 있다”고 강조할 필요가 있었다.

298) 후생노동성은 격차축소방식 도입 이후 이 방법을 타당한 방법이라고 주장해왔고 전문위원회도 후생노동성의 견해를 묵인해왔다. 다만 소득 1/10분위의 소비수준을 참조할 객관적 근거는 명백하지 않다. 일본은 일반 근로가구, 저소득 근로가구, 수급 근로가구를 비교하는 전통이 있다. 즉, 1982년에 중앙사회복지심의회가 생활부조기준을 검토하고 의견을 제시한 이후 현황 유지를 고수하고 일반 가구의 평균 소비지출, 저소득가구의 소비지출, 수급가구의 소비지출의 격차 균형에 유의했으나 그 때 저소득가구란 도쿄도 23구내의 소비 1/5분위 혹은 2/5분위의 가구였으며, 1/10분위보다 훨씬 소비수준이 높은 가구였다.

299) 이는 여론의 저항에 부딪혀 실패했다.

치한 위원회”, “급여 삭감이라는 결론은 미리 정해놓고 검토시킨 위원회”라고 비난하였다(竹下義樹·大友信勝·岡部卓·布川日佐史·吉永純, 2004).

반면, 한국의 경우 수급가구의 소득이 비수급 가구(중위소득 40% 이하)의 소득보다 많아도 “기초생활보장 수급자에 대한 급여액 증액도 중요하나 비수급 빈곤층에 대한 정부의 지원확대가 보다 시급한 과제로 확인되었다”며 오히려 비수급 빈곤층을 위한 지원을 확충하는 자세를 보였다(보건복지부·국토교통부·교육부, 2017a: 9). 더군다나 한국은 비수급 빈곤층의 규모도 구체적으로 추정하여 이를 논의하고 있다. 한국은 비수급 빈곤층 93만 명(2017년 시점, ‘생계급여’ 비수급 41만 명과 ‘의료급여’ 비수급 52만 명) 중 29~60만 명을 부양의무자 기준 완화로 보호하며, 동시에 지방생활보장위원회에서 보호하는 계획을 비롯해, 수급자의 재산기준 완화, 부양의무자 기준 완화, ‘주거급여’ 선정기준 완화(2017년 중위소득의 43%로부터 2020년 45%), ‘주거급여’와 ‘교육급여’의 급여수준 인상, 지속적인 아웃리치 등 적극적인 계획을 제시하고 있다(보건복지부·국토교통부·교육부, 2017b: 58, 60-62). 특히, 정부부처가 구체적인 수치목표를 제시하고 선정기준, 급여수준, 수급률에 걸쳐 여러 면에서 공공부조제도를 확대해나갈 계획을 제시하는 점이 일본과 현저히 다르다. 사회복지학자들의 자세는 한국도 일본도 마찬가지이지만, 중앙정부 수준의 정책결정과정은 한국과 일본 사이에서 상당히 다르다. 특히 한국의 경우 전문가와 보건복지부가 비수급 빈곤층의 규모에 구체적으로 언급하고 그 개선계획까지 명시하고 있는 점에서 일본보다 훨씬 적극적이다.

300) ‘재무성설치법(財務省設置法)’ 제6조에 기초해 2001년 1월에 설치된 재무대신의 자문기관이다. 중앙정부 예산, 결산, 회계를 조사하고 심의한다. 대장대신(大藏大臣)의 자문기관이었던 ‘재정제도심의회(財政制度審議會, 1950년~)’를 이어받은 기관이다.

제5장 결론

제1절 본 논문의 요약

한국과 일본은 노인, 아동, 장애인, 임산부 등 근로무능력자만 제한적으로 보호해왔을 뿐 근로능력자의 빈곤을 외면하는 나라였고, 근로능력자의 빈곤에 개입하는 실업부조나 임대료 보조도 오랫동안 마련하지 않았던 나라였다.

하지만, 이것이 1990년대부터 2000년대에 걸쳐서 경제위기, 정권교체, 시민운동을 계기로 바뀌었다. 한국은 근로무능력자만 보호하는 ‘생활보호법’을 철폐하여 근로능력자까지 보호하는 ‘국민기초생활보장법’을 제정했을 뿐 아니라, 2000년대의 부양의무기준 완화, 2014년의 ‘국민기초생활보장법’ 개정을 통해 공공부조제도의 적용범위를 확대하는 현저한 노력을 보였다. 일본 역시 2000년대에 근로능력자의 ‘생활보호법’ 수급을 막는 지침을 시정하여 보다 많은 빈곤층에게 공공부조제도 수급의 기회를 열었다.

한편으로 한국과 일본의 공공부조제도 변화과정을 보면 경제위기, 정권교체, 시민단체 활동으로 설명할 수 없는 점도 많다. 한국의 ‘국민기초생활보장법’의 제정과정에서 시민단체의 요구가 모두 받아들여진 것은 아니었다. 부양의무자 기준을 완화하기 위한 노력이 점진적으로 이루어지고 있으나, 부양의무자 기준을 폐지할 수는 없었다. 무엇보다 한국 공공부조제도의 근본적 개혁 중 하나인 2014년 ‘국민기초생활보장법’의 개정은 소위 말하는 보수 정권 하에서 이루어졌다. 마찬가지로 일본은 2000년대 후반에 ‘생활보호법’의 근로능력기준을 완화하였고, ‘구직자지원법’과 ‘생활곤궁자자립지원법’을 도입하는 등 예전에 없었던 새로운 제도를 신설하였으나 여전히 엄격한 자산기준을 적용하고 있다. 게다가 일본은 ‘국민건강보험법’과 ‘생활보호법’의 ‘의료부조’의 관계나 ‘생활보호법’의 ‘주택부조’ 분리 등 논의해야 할 핵심주제를 논의하지 않은 채 ‘땀질’만 하고 있다.

한국과 일본의 공공부조제도는 어떤 부분에서는 과거의 유산에 구애받고, 어떤 부분에서는 새로운 변화를 보이고 있다. 그리고 경제위기, 정권교체, 그리고 시민단체 활동으로 설명하기 어려운 복잡한 양상도 보

이고 있다. 이러한 공공부조제도의 복잡한 변화를 설명하기 위해서는 제도변화를 일으킨 경제위기, 정권교체, 시민단체 활동과 같은 거시적 변화뿐 아니라, 제도변화의 양상을 규정한 행위자, 행위자들 간의 관계, 그리고 입법과정의 ‘장’까지 검토하는 섬세한 분석이 필요하다.

이에 본 논문은 행정자료, 연구논문, 의사록, 증언자료, 인터뷰자료를 통해 제도변화를 저해한 메커니즘과 제도변화를 성취시킨 메커니즘에 주목하였다. 그리고 설명을 위한 이론적 배경으로 역사적 제도주의에 주목하였다. 역사적 제도주의는 각국의 행위자, 행위자들 간의 상호작용, 그리고 입법절차나 개별제도의 역사와 같은 개별국가의 독특한 ‘장’에 주목한다. 역사적 제도주의는 제도변화가 발생하는 복잡한 메커니즘을 개별 국가적 맥락과 정치, 경제, 사회의 거시적 맥락의 상호작용으로 설명한다. 이 논문은 한국과 일본이 제2차 세계대전 이후 형성해온 전통이, 1990년대와 2000년대를 걸친 경제위기, 정권교체, 시민운동의 과정 속에서 얼마나, 그리고 어떻게 바뀌었는지(혹은 유지되었는지)를 탐색하였다.

그럼으로써 본 논문은 한국과 일본이 제2차 세계대전 이후 어떤 전통을 형성해왔고, 그것이 1990년대부터 2000년대에 걸쳐서 경제위기, 정권교체, 시민운동으로 왜, 얼마나, 어떻게 바뀌었는가(혹은 유지되었는가)를 밝히면서 한국과 일본의 공공부조제도 변화를 규정한 것이 무엇이었는지에 주목하였다.

첫째, 제2차 세계대전 이후 한국과 일본에서 공공부조제도의 확대를 저해하는 체제가 유지된 이유는 다음과 같다.

한국에서는 1997년까지, 일본에서는 2008년까지 강고한 장기집권체제와 비교적 순조로운 경제성장이 공공부조제도 확대를 막고 있었다. 한국에서는 군사정권 아래서, 일본에서는 자민당 장기집권체제 아래서 관료가 배타적으로 공공부조제도를 통제하고 있었다. 한국은 1987년 민주화나 ‘문민정부’ 등장으로, 일본은 1993년 ‘55년 체제’ 단절과 1992년 거품경기 붕괴로 1990년을 전후하는 시기부터 서서히 공공부조제도 주변에 변화가 나타났으나, 이때까지만 해도 한국과 일본에서 정권과 관료의 통제력은 흔들리지 않았다.

특히, 한국의 경제성장은 순조로웠다. 한국은 1960년대 중반 이후 1990년대까지 ‘한강의 기적’이라 불리는 급격한 경제성장에 매진했으며, 외

환위기 전까지만 해도 공공부조제도 확대를 쟁점화할 만한 ‘방아쇠’가 없었다. 일본에서는 1993년에 자민당의 장기집권체제가 종결되었으나, 이 때 등장한 연립정권은 많은 정당에 의한 연립정권이었을 뿐 아니라 1993년 8월부터 1996년 1월 사이에 2번 정권이 바뀌는 불안정한 정권이었으며, 자민당의 영향력이 흔들리지 않았다. 1992년의 거품경기는 일본사회에 암울한 분위기를 조성했으나, 일본의 분위기를 급격히 바꾸는 경제 위기는 아니었다. 일본은 1950년대 중반에 고도경제성장에 들어간 후, 1970년대에 석유파동을 겪으면서도 비교적 안정적인 경제성장을 유지하고 있었으므로 거품경기 붕괴 하나로 공공부조제도가 주목을 모으지는 않았다. 1990년대에 일본에서 공공부조제도와 관련된 이슈라 하면 기껏해야 노숙인 문제였다.

이 시기의 한국과 일본의 행위자를 보면, 한국은 주로 대통령, 경제기획원(1961~1994년, 1994년~1998년 재정경제부), 보건사회부였으며, 일본은 자민당, 대장성, 경제기획청, 회계감사원, 후생성이었다. 미군정기를 제외하면, 한국과 일본 모두 재무부처의 영향력이 막강했다. 또한 시민단체의 운동도 제한적이었다. 한국에서 보건사회부 산하 사회보장심의위원회(1962년 2월부터 1963년 12월까지 사회보장제도심의위원회) 연구실은 공공부조제도 확대에 의욕적이었으나 재정부처는커녕 보건사회부 자체의 지지조차 얻지 못했다(金早雪, 2016: 128). 일본에서 후생성은 자민당 의원을 끌어들여 공공부조제도 확대를 노렸으나 결국 대장성이나 경제기획청의 반대에 부딪혔다.

한국의 경우 1990년대 후반 이전까지의 정치경제적 상황에서 행위자의 활동이 제한적이었다. 1970년대, 1980년대를 보면, 노조나 사회복지단체가 능동적으로 활동하지도 않았고, 국회가 공공부조제도 개편을 크게 논의하지도 않았다. 1994년에 참여연대가 사회복지학자를 영입하여 공공부조제도 개혁을 추진하는 운동을 시작했고, 참여연대는 1996년에 ‘생활보호법’의 범주조건 철폐를 위해 국회에 청원을 제출하는 운동을 시작했으나, 1997년까지는 정권과 관료를 움직일 수 없었다.

일본의 경우 전국 생활과 건강을 지키는 모임 연합회나 전일본자유노동조합이 1960년대 후반까지 생활보호 집단신청운동을 펼쳤으나 국민의 지지를 얻지 못했다. 변호사들에 의한 ‘생활보호법’ 관련 소송도 급여상승과 개별 행정처분 시정에 기여했을 뿐, ‘생활보호법’의 획기적 변화

를 일으키지는 못했다. 1992년 거품경기 붕괴 이후, 일본 노숙인 단체들이 노숙인에 대한 ‘생활보호법’ 적용을 촉구하였고, 결국 ‘홈리스자립지원법’ 제정과 ‘생활보호법’의 지침 완화라는 성과를 얻었으나, ‘노숙인 문제’라는 이슈를 벗어난 것은 아니었다.

한국의 1997년까지, 일본의 2008년까지를 보면, 강고한 장기집권체제와 비교적 순조로운 경제성장 아래서 정부가 공공부조제도의 확대보다 공공부조제도의 왜소화를 지향하고 있었다. 특히, 한국과 일본은 공공부조제도의 ‘애매한 규정’을 이용해서 제도를 소홀히 운용하고 있었다. 역사적 제도주의에서 말하는 ‘전환’에 해당하는 현상이 발생하고 있었던 것이다.

요컨대, 한국에서 ‘생활보호법’(1961~1999년)은 제도 제정 당시부터 제4조에서 “보호의 수준은 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다”고 규정하고 있었으나, 한국 ‘생활보호법’은 그 수준을 구체적으로 규정하고 있지 않았기 때문에, 한국정부는 1997년까지 그 수준을 구체적으로 보장할 필요가 없었다. 그러므로 한국정부는 “건강하고 문화적인 최저생활”에 턱 없이 모자란 급여를 시혜적으로 제공하고 있었다.

일본 역시 1946년에 ‘생활보호법’ 제1조에서 “생활의 보호를 요하는 상태에 있는 자의 생활을 정부가 차별 또는 우선적 취급을 하지 않고 평등하게 보호하여 사회의 복지를 증진함을 목적으로 한다”고 규정하는데다가 1950년에 이 부분을 “헌법 제25조(생존권)의 규정에 기초하여 정부가 생활에 곤궁한 모든 국민에게 그 곤궁의 정도에 따라 필요한 보호를 행하여 그 최저한도의 생활을 보장함과 함께 그 자립을 지원함을 목적으로 한다”고 강화했음에도 불구하고,³⁰¹⁾ 실제로는 지침수준에서 ‘생활보호법’의 적용을 억제하는 체제를 유지해왔다. 일본 ‘생활보호법’은 1946년의 법 제정 당시부터 근로능력자까지 대상으로 하는 제도였는데, 법 제정 이후의 짧은 기간을 제외하면, 2000년대 이전에는 거의 근로무능력자밖에 수급하지 못하는 제도였다. 일본의 경우, 1950년대부터 시작된 꾸준한 법정투쟁이 ‘생활보호법’의 급여수준을 건강하고 문화적인 생활에 필요한 수준으로 올리는 데 기여한 바 있다. 한국과 달리, 일본은 급여수준의 ‘전환’을 막았던 것이다. 이는 꾸준한 시민의 감시활동이 제도의

301) 일본국 헌법 제정에 따른 ‘생활보호법’을 개정한 것이다.

‘전환’을 막을 수 있음을 보여주는 증거이라고 할 수 있다.

둘째, 한국과 일본에서 1990년대부터 2000년대에 걸쳐서 경제위기, 정권교체, 시민운동으로 공공부조제도가 바뀐 이유에 대한 결론은 다음과 같다.

한국에서는 1998년 이후, 일본에서는 2009년 이후에 정권교체와 경제 위기가 동시에 이루어졌을 때, 공공부조제도가 확대되었다. 한국과 일본에서는 시민단체의 활동이 늘어나는 가운데, 정치경제적 변화가 공공부조제도 확대의 ‘방아쇠’ 역할을 했던 것이다. 이때 한국과 일본은 과거의 정책유산을 일정정도 탈피하여 공공부조제도를 확대했다.

한국에서는 김대중 정권부터 노무현 정권까지 10년 동안 이전에 소수파였던 세력이 집권했으며, 정치적 지형이 변했다. 또한 1997년 외환위기를 계기로 국민이 빈곤문제에 관심을 가졌다. 일본의 정치는 한국만큼 바뀌지 않았으나, 1993년의 ‘55년 체제’ 단절 이후에 비자민연립정권과 민주당정권이 등장했다. 비자민연립정권은 1993년 8월부터 1996년 1월까지 2년 반 사이에 두 번 수상이 바뀌는 등 불안정한 정권이었고, 민주당정권도 2009년 9월부터 2012년 12월까지 2년 반 사이에 두 번 수상이 바뀌는 불안정한 정권이었으므로 한국의 정권만큼 정권교체의 충격은 크지 않았으나, 자민당의 영향력은 흔들렸다. 게다가 특히 일본의 경우, 경기침체가 빈곤문제에 대한 관심을 높였다. 거품경기 붕괴 이후 이른바 ‘잃어버린 20년’이라 불리는 경기침체에 돌입한 끝에 2008년에 금융위기에 빠지면서 일본사회에서 빈곤문제가 주목을 받게 된 것이다. 일본의 경우, 한국에 비해 상대적으로 경제적 변화가 공공부조제도의 변화를 조성하는 역할을 했다고 볼 수 있다.

한국의 1998년 이후의 행위자를 보면, 김대중 정권(1998~2003년), 노무현 정권(2003~2008년), 이명박 정권(2008~2013년), 박근혜 정권(2013~2016년), 기획예산처(1999~2008년. 2008년부터 기획재정부), 노동부(1981년~), 참여연대(1994년~), 한국보건사회연구원(1989년 보건사회부 사회보장심의위원회와 통합하여 한국보건사회연구원)이 있었고, 일본의 2008년 이후의 행위자를 보면, 자민당 정권(1996~2009년, 2012년~), 민주당 정권(2009~2012년), 대장성(2001년부터 재무성), 회계감사원, 후생성(2001년부터 후생노동성), 노숙인지원단체, 반빈곤네트워크(2007년~. 2001년에 발족한 NPO법인 모야이를 비롯해 이전부터 활동해온 다양

한 단체의 모임), 후생노동성 전문위원회 등이 있었다.

물론 이 시기 역시 한국과 일본에서 재무부처의 힘은 막강했다. 참여연대는 1997년 외환위기 이후 이슈형성, ‘국민기초생활보장법 제정 추진을 위한 연대회의’ 결성(1999년 3월), 그리고 정책입안과정에 이르기까지 다양한 측면에서 성과를 올렸으나, 기획예산처나 노동부의 반대로부터 자유로웠던 것은 아니다. 일본 재무성의 영향력에 대해서는 알아내기가 쉽지 않지만, 후생노동성 전문위원회에 참여했던 연구자의 증언을 통해 재정부처가 2000년대에 들어 ‘생활보호법’의 급여수준 인하를 위해 후생노동성에 압력을 가했던 사실을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 이 시기에 한국과 일본에서는 공공부조제도의 변화가 활성화되었다. 시기에는 다소 차이가 있지만, 한국에서 1990년대 후반 이후, 일본에서 2000년대에 정치경제적 맥락의 변화가 행위자의 행동을 활성화시킨 것이다. 한국에서는 1997년의 외환위기 발생과 1998년의 김대중 정권 출범으로 정치경제적 맥락이 급격히 바뀌었다. 이러한 변화와 시민운동이 상호작용하여 ‘국민기초생활보장법’ 제정을 추진하는 움직임이 급속히 확대했다. 이후 한국은 주로 정치적 역동성을 동력으로 2000년대에 부양의무자기준 완화나 맞춤형급여 도입과 같은 개혁에 매진해왔다. 한편으로 일본에서는 거품경기 붕괴 이후 2008년 금융위기까지 장기실업문제가 서서히 증폭하면서 공공부조제도 개혁이 진행됐다. 예전의 ‘일용직 노동자의 노숙문제’라는 인식을 벗어나 ‘비정규직 근로자의 주거문제’라는 보다 일반적인 정책이슈가 형성된 것이다. 게다가 2009년의 민주당정권 등장은 공공부조제도 개선을 한층 더 활성화시켰다. 민주당정권은 자민당이 2009년까지 단계적으로 폐지했던 모자가산을 2009년의 집권 직후 바로 부활시켰다. 자민당정권은 모자가산 유지라는 시민단체의 요구를 받아들이지 않았으나, 2009년에 등장한 민주당정권은 모자가산 유지라는 시민단체의 요구를 받아들인 것이다. 물론 민주당정권 시기의 성과는 ‘구직자지원법(2011년 제정)’이나 ‘생활곤궁자자립지원법(2013년 제정)’으로 분산되어 ‘생활보호법’ 자체의 변화로 크게 나타나지 않았긴 했다.

이와 같이 한국과 일본에서는 순조로운 경제성장과 안정적인 장기집권 체제가 둘 다 무너진 시기에 경제위기로 공공부조제도에 대한 수요가 높아졌고 이에 공공부조제도 확대를 지지하는 정권이 등장하면서 공공부조

제도가 확대되었다고 볼 수 있다. 이 시기에 공공부조제도 확대를 위해 활동하고 있었던 행위자의 활동과 행위자 간의 상호작용이 활성화한 것이다. 한국과 일본 사이에서 다소 차이가 나는 것은 한국에서는 정치의 변화가, 일본에서는 경제위기가 공공부조제도 확대에 상대적으로 크게 기여했다는 점이다.

한국의 ‘국민기초생활보장법’ 제정은 정치경제적 변화로 다양한 선택지가 나타났을 때에 일어난 상당히 근본적인 변화였으므로 역사적 제도주의에서 말하는 ‘결정적 전환점’을 상기시키는 변화였다. 그러나 역사적 제도주의에서 말하는 ‘결정적 전환점’의 논의는 “근본적 변화 이후에 다른 경로로 들어간다”는 논의이며, 본 논문에서는 이후 20년 정도의 기간밖에 검토할 수 없으므로 이 시기의 변화를 ‘결정적 전환점’이었는지 여부를 판단하는 것은 보류한다.

셋째, 한국과 일본이 모두 1990년대부터 2000년대에 걸쳐서 경제위기, 정권교체, 시민운동으로 공공부조제도를 바꾸었음에도 불구하고 공공부조제도의 변화과정에 차이가 난 이유에 대한 결론은 다음과 같다.

한국과 일본을 보면 공공부조제도를 논의하는 ‘장’에 차이가 있었다. 즉, 일본에는 ‘생활보호법’을 논의하는 내부자회의가 존재했으므로 관료 중심의 입법과정이 남아있었다. 한편 한국은 국회중심의 입법과정이 존재했다.

일본의 경우, 관료기구가 법안제출을 담당하는 관습 때문에, 이것이 일종의 ‘거부점’으로 작동하였다. 일본 국회의원들은 법안을 제출하는 권한을 가지고 있으나, 관료가 아니면 법안제출이 어려웠다. 일본에서는 관료, 정당 지도부, 유관기관의 폐쇄적인 회의에서 법안을 준비하고, 그 내용을 국민에 적극적으로 알리지도 않는다. 이러한 폐쇄적인 회의에서 이미 결론이 나온 상태로 국회에서 심의하기 때문에, 만약 국회에서 다른 집단이 새로운 대안을 제출하더라도 대부분 결론이 바뀌지 않는다. 게다가 한국과 달리, 일본의 정권은 중의원 해산권을 빈번히 행사하기 때문에, 국회의원들은 선거 준비에 바빠 법안을 준비할 여유도 없다. 관료주도로 법안을 준비하는 관습을 바꾸기 위해 자민당이나 민주당이 정당 싱크탱크를 설립한 적도 있었으나, 싱크탱크를 만들었다가 바로 없었다. 싱크탱크를 유지하는 비용이 커서 결국 정당의 정책입안을 관료에 맡긴 것이다. 일본과 달리, 한국에서는 사회복지학자, 참여연대, 한국보

건사회연구원이 법안준비를 지원할 수 있어 국회의원의 법안 제출이 활발했다.

물론 일본에서도 관료들이 독단적으로 정책대안을 작성할 수 있는 것은 아니다. 다른 부처의 지지를 얻어야 하고, 다른 부처와 의견을 조정해야 한다. 그러므로 보통 관료들은 연구모임을 만들거나 외부의 전문가나 유관기관을 불러서 전문위원회를 구성하기도 한다. 공공부조제도와 관련해서는 일본에서도 2000년대 전반부터 후생노동성 산하에 다양한 전문위원회가 생겼다. 그러나 이는 재무부처나 후생노동성이라는 관료기구의 의사를 벗어날 수 있을 정도로 자유로운 전문위원회가 아니었다. 전문위원회에 참여한 전문가들에 의하면, 이미 나와 있는 결론을 뒷받침하는 의견을 수집하는 수준이었다.

사실 일본의 공공부조제도 개혁논의도 후생성 관료가 주도한 것이었다. 후생노동성 관료가 근로능력자의 수급 증가를 보고 전문가를 불러서 전문위원회를 열었던 것이다(인터뷰자료). 후생노동성 관료가 급격한 수급자 증가의 원인 분석과 ‘생활보호법’ 제정 이후 약 50년간 빠져 있었던 자립지원(취업지원, 생활지원, 사회생활지원)을 도입하기 위해 개혁논의를 주도한 것이다. 경제위기로 엄격한 심사로 막을 수 없을 정도로 근로능력자가 ‘생활보호법’에 유입했으므로, 후생노동성이 그 실태 파악과 자립지원(특히, 취업지원)을 논의하기 시작했고, 그 결과 ‘생활보호법’의 논의가 예전보다 발전하게 되었다. 물론, 후생노동성은 그 전까지 부정수급만 논의하고 비수급 빈곤층을 거의 문제로 삼지 않았으므로, 당시의 변화는 획기적인 것이었다.

또한 일본에는 강력한 내부자회의가 있다. 일본 ‘생활보호법’ 제정 이후 형성된 이러한 내부회의의 전통을 바꾸려면 합의를 얻는 데 상당한 비용이 든다. ‘정책피드백’에서 말하는 ‘고착효과’가 발생하고 있는 것이다. 즉, 지금 일본 공공부조제도의 행정은 전국의 복지사무소 현장공무원(지자체 공무원)이 후생노동성 관료들에게 공공부조 행정에 대한 의견을 올리는 ‘블록회의’, 그 의견을 후생노동성 내부에서 검토하는 ‘과내회의’, 다시 후생노동성이 대표적인 지자체 계장들을 모아서 의견을 수렴하는 ‘계장회의’, 그리고 후생대신에 올리는 대안을 정리하는 후생노동성의 ‘부국장회의’나 ‘과장회의’, 그리고 이러한 논의를 반영해서 후생노동성이 복지사무소(지자체)에 지침을 내리는 시스템이 깊이 정착되어 있

다. 사실 일본 국회에서 쉽게 공공부조제도 개혁에 언급하지 못하는 것도 부분적으로는 이러한 ‘자율적’ 정책결정과정을 고려한 것으로 보인다. 더군다나 이러한 시스템이 있으므로 일본의 중앙정부는 공공부조제도의 운용과 개선을 후생노동성과 지자체에 위임하는 것이다. 이 내부회의의 한계는, 복지사무소의 지방공무원들이 과다한 업무에 시달리고 있어 지출 증가를 수반할 참신한 공공부조제도 개혁을 지지하지 않을 공산이 크다는 점이다.

한국과 일본의 공공부조제도는 정치경제적 변화로 바뀌었으나, 결국 이와 같이 논의의 ‘장’이 상이했기 때문에, 한국과 일본의 공공부조제도 변화과정에는 성과에 상당한 차이가 나타났다. 즉, 한국의 경우, 부양의무의 완화뿐 아니라, 1999년 ‘국민기초생활보장법’ 제정과 2014년 ‘국민기초생활보장법 개정’(‘맞춤형 급여’ 도입)이라는 급진적인 결과가 나타났으나, 일본의 경우, ‘생활보호법’의 적용을 지침수준으로 완화하여 ‘전환’을 시정하는 점진적 변화에 머물렀을 뿐 아니라, 성과가 ‘구직자지원법’ 제정이나 ‘생활곤궁자자립지원법’ 제정으로 분산하는 ‘충화’가 나타났다.

물론 일본은 2000년대 중반 이후에 1990년대까지 ‘생활보호법’에서 발생한 ‘전환’을 일정정도 수정하긴 했다. 이것이 일본의 2000년대 이후의 변화의 핵심이었던 것으로 보인다. 즉, 근로능력자까지 관대하게 받아들이는 법률이었던 일본 ‘생활보호법’을 재정부처의 압력과 그 압력을 받은 후생성 지침으로 근로무능력자밖에 받아들이지 않는 법률로 바꾼 것이 1960년대부터 2000년대 전반까지의 ‘전환’이었는데, 이를 다시 근로능력자에게 개방한 것이 일본의 2009년 이후의 변화였다. 이러한 변화는 재무부처에 의한 강력한 통제를 탈피했다는 점에서는 상당히 획기적인 성과였으나, 한국만큼 급진적이고 화려한 변화는 아니었다.

그리고 일본의 2000년대 이후의 또 하나의 핵심은 ‘생활보호법’ 외에 ‘구직자지원법’과 ‘생활곤궁자자립지원법’을 제정한 것이었다. 역사적 제도주의에서 ‘충화’란 기존제도를 재생산하는 대신 역할이 비슷한 다른 제도를 만드는 것을 말하는데, 이는 일종의 ‘충화’라고 설명할 수 있다. 큰 개혁을 꺼려하는 내부자회의가 존재하는 ‘생활보호법’ 영역을 우회하고, ‘생활곤궁자자립지원법’, ‘구직자지원법’이라는 법을 별도로 도입한 것이다. 그래서 그만큼 ‘생활보호법’에 성과가 집중되지 않았던 것이다.

어떻게 보면 ‘홈리스자립지원법’도 ‘충화’의 결과라고 할 수 있다. 적어도 ‘홈리스자립지원법’이나 ‘생활곤궁자자립지원법’의 내용은 ‘생활보호법’을 확장하면 달성할 수 있는 내용이었는데, 바꾸기 어려운 ‘생활보호법’을 우회하여 ‘홈리스자립지원법’을 별도로 만들었기 때문이다.

반대로 한국의 경우, 일본만큼 ‘충화’가 일어나지 않아서 공공부조제도가 확대되었다. 즉, 한국도 일본도 차상위계층을 위한 지원을 도입하는 논의가 나타났는데, 일본은 이를 ‘구직자지원법’의 도입으로 해결하려고 했던 반면, 한국은 이를 ‘국민기초생활보장법’의 확장으로 해결하려고 했던 것이다. 역사적 제도주의에서 말하는 ‘충화’란 다른 법이 생김으로써 기존 제도의 성장이 막힌다는 이야기이지만, 한국의 사례는 그것과 반대로 ‘충화’가 일어나지 않아서 오히려 원래 제도가 집중적으로 성장했던 사례라고 볼 수 있다.

제2절 이론적 함의

마지막으로 본 논문을 통해서 도출된 이론적 함의와 본 논문의 한계를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 한국과 일본에서 1990년대부터 2000년대에 걸쳐서 발생한 정치경제적 변화는 양국의 공공부조제도를 상당히 흔들렸으나, 한국과 일본의 공공부조제도는 항상 의사결정과정의 ‘장’에 통제 받아서 변했다. 한국과 일본에서 정부, 국회의원, 시민단체나 전문가집단은 지속적으로 공공부조제도 개혁에 각기 다른 입장을 가지고 있었으나, 그들의 다양한 대안 중 어느 대안이 활성화했는지는 입법절차나 제도와 관련된 역사적 유산에 상당부분 통제 받았다. 정치경제적 변화의 설명력은 강력하지만, 실제로 일어난 제도의 복잡한 변화를 설명하려면 역사적 제도주의 관점에서 검토하는 작업이 필요하다.

둘째, ‘거부점’, ‘고착효과’, ‘충화’에 주목하지 않았더라면, 정치경제적 변화가 크게 나타난 시점에서 일본에서 공공부조제도가 한국만큼 크게 확대하지 않았던 이유를 전혀 설명하지 못했을 것이다. “정치경제적 변화로 국회에서 공공부조제도 개혁을 논의할 만했던 시점에서 왜 일본에서는 그러한 논의가 활발하게 나타나지 않았는가?”라는 질문에 답을 준 것은 일본 입법과정의 ‘거부점’이나 일본 ‘생활보호법’의 내부자회의

의 ‘고착효과’였다. 그리고 이러한 ‘거부점’과 ‘고착효과’를 우회하여 ‘구직자자립지원법’이나 ‘생활곤궁자자립지원법’이라는 별도의 성과를 산출한 과정을 설명하는 ‘증화’의 개념이었다.

셋째, 역사적 제도주의는 복지축소의 시기에 발전한 논의로서 주로 복지의 축소과정을 설명하는 이론으로 주목을 받아왔지만, 복지의 확대과정을 설명할 때도 유용했다. 일례로 ‘증화’는 “법률이 바뀌지 않아도 비슷한 법률이 생기면 제도의 역할이 축소할 수 있다”는 것이고, 삭감에 저항하는 강고한 제도였음에도 불구하고 민간연금제도의 확대로 존재감이 약해진 미국의 공적 연금(Social Security)을 설명할 때처럼 복지의 축소를 설명할 때 주목 받았던 개념이지만, 복지확대의 성과가 분산된 사례를 설명할 때도 유용했다. 또한 ‘점진적 변화’(‘표류’, ‘전환’, ‘증화’)에 주목하면 복지축소뿐 아니라, 복지확대도 알아낼 수 있다. 본 논문도 ‘전환’이 시정되는 과정에 주목하여 조용히 복지가 확대된 현상을 부각시켰다. 한국 사례처럼 새로운 법률이 나타난 사례의 경우, 비교적 제도 개선의 성과를 알아내기 쉽다. 하지만, 일본사례처럼 지침수준에서 제도가 개선된 사례의 경우, 오히려 이러한 ‘점진적 변화’의 시정에 주목해서 제도 확대를 부각시켜야 했다. 법률이 바뀌지 않았다고 해서 해당 사례의 변화를 과소평가하면, 정확한 비교연구를 수행할 수 없다.

넷째, 마지막으로 본 논문의 한계는 노인빈곤율의 차이처럼 사회적 욕구의 크기 차이를 엄밀히 검토하지 못했던 점이다. 단순히 정치경제적 변화뿐 아니라, 노인빈곤율의 변화나 인구고령화에 따른 복지수요의 변화가 공공부조제도 개혁의 ‘장’에 얼마나 영향을 미쳤는지는 본 논문에서 자세히 다루지 못했다.

참고문헌

한국어 문헌

- 감정기(1994) 한국노총 정치참여의 특성과 그 영향요인에 관한 연구: 제 3공화국~제6공화국 기간의 노동복지정책을 중심으로. *서울대학교 사회복지학과 박사논문*.
- 강병익(2016) 보수주의 정당의 복지국가 전략: 영국과 한국의 보수주의 복지정치. *한국정치연구*, 25(2), 서울대학교 한국정치연구소, pp. 145-174.
- 고이시노리미치(2011) 일본의 생활보호와 생활보장, *사회법연구*, 16, p. 93-111.
- 구인회·김소영·유야마아쓰시(2012) 한국과 일본의 노숙 문제 비교 연구, *경제와 사회*, 96. pp. 328-359.
- 구인회·김소영·유야마아쓰시(2014) 노숙규모와 실태, 발생원인. 구인회·정근식(편), *노숙 문제의 현실과 대응*(pp. 13-52). 서울: 서울대학교 출판문화원.
- 구인회·손병돈·안상훈(2010) *사회복지정책론*. 경기도: 나남.
- 국가재건최고회의(1961) *국가재건최고회의 상임위원회 회의록*, 제90호 (1961년 12월 21일).
- 국회사무처(2003) 제238회 국회 보건복지위원회 회의록 제1호 2003년 4월 14일.
- 국회사무처(2004) 제250회 국회 보건복지위원회 회의록 제13호 2004년 11월 26일.
- 국회사무처(2006) 제259회 국회 보건복지위원회 회의록 제5호 2006년 4월 21일.
- 권기창(2013) 사회복지의 지역수준 공공전달체계 변화에 관한 연구, *한국사회정책*, 13(4), pp. 1-19.
- 권영학(1993) 빈곤선 설정을 위한 최저생계비 계측방법에 관한 연구. *복지행정논총*, 3, pp. 183-250.
- 기초생활보장연대회의(1999) 국민기초생활보장법의 조속한 제정을 촉구하는 종교계지도자 성명서. *보도자료*(서울, 1999. 5. 26).

- 김교성(2010) OECD 주요국의 사회부조제도. 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민기초생활보장제도의 과거, 현재, 미래. 국민기초생활보장제도 10주년 기념 심포지엄(2010. 10. 29. 교보빌딩) 자료집(p. 44-59).
- 김명희(2008) 미국과 한국 근로연계복지정책의 형성과 변화: 역사적 제도주의 분석, *한국자치행정학보*, 22(1), pp. 253-281.
- 김미곤(1997) 생활보호대상자 선정기준 개선방안, *보건복지포럼*, 1997년 9월, pp. 56-66.
- 김미곤(1998) 생활보호제도 개선과 발전방향, *보건복지포럼*, 20, pp. 16-26.
- 김미곤(1999) 빈곤대책으로서의 국민기초생활보장법, *도시연구*, 제5호 1998년 11월, pp. 60-80.
- 김미곤(2000) 국민기초생활보장법에 대한 쟁점과 대책. *한국보건사회연구원 내부자료*.
- 김상용·이삼주·조승현(2016) 보건복지조직의 변동에 대한 연구: 역사적 제도주의 관점에서, *한국비교정부학보*, 20(3), pp. 51-71.
- 김소영·노법래·유야마아쓰시·이원진(2013) *일본 사회정책분야에서의 로컬 거버넌스 형성 연구조사 결과보고서*, 2013년도 SNU in Global Reserch 사업.
- 김연명(2005) 참여연대 사회복지위원회 활동 개관. 이영환(편), *한국의 사회복지운동*(pp. 315-331). 서울: 인간과 복지.
- 김영순(2005) 민주화와 복지정치의 변화: 국민기초생활보장법 제정과정을 중심으로, *한국과 국제정치*, 21(3), pp. 97-126.
- 김영순·권순미(2008) 공공부조제도. 양재진·김영순·조영재·권순미·우명숙·정홍모, *한국의 복지정책 결정과정: 역사와 자료*(pp. 203-264). 경기도: 나남출판사.
- 김윤수·류호영(2014) 영국과 프랑스의 사회서비스 제도변화 비교분석: 돌봄서비스의 지방재정과 품질관리를 중심으로, *한국지방재정논집*, 19(3), pp. 145-174.
- 김조설(2017) *정치경제학 관점에서 살펴보는 한국 복지정책 형성의 역사: 국가와 국민생활의 변혁*. 서울: 인간과복지.
- 김중배(1996) *생활보호법 개정에 관한 청원*(1996. 11. 8.).

- 김진학(1993) 생활보호대상자 선정 조사 방법. *한국사회복지학회 학술발표대회지*, 한국사회복지학회, 103-119.
- 김진학(2017) 생활보호대상자 생계급여 헌법소원-우리나라 사회복지분야 최초의 헌법소원-(2017. 1. 31.), *한국사회복지사협회 회장선거 후보 사이트* http://www.kimjinhak.com/default/comm/bbs02.php?com_board_basic=read_form&com_board_idx=91&&com_board_search_code=&com_board_search_value1=&com_board_search_value2=&com_board_page=&
- 김태성(2007) *두 개의 예외적인 복지체제 비교연구: 한국 복지국가 모형의 탐색*. 서울: 서울대학교 출판부.
- 김태은(2015) 역사적 제도주의 연구 경향과 비판적 논의, *한국행정학보*, 49(4), pp. 57-96.
- 내각사무처장(1961) *生活保護法(案)* 1961년 제출.
- 노대명(2015) 기초생활보장제도의 현황과 과제. *복지포럼*, 219, pp. 26-35.
- 노대명·이현주·임완섭·전지현·김근혜·박광준·고이시노리미치·Finn, D.·Lunt, N.·Hudson, J. (2014) *각국 공공부조제도 비교연구: 영국 & 일본*. 세종: 한국보건사회연구원.
- 노동부(1996) *노동백서 1996년판*.
- 노시평(1989) 우리나라 공적부조정책에 관한 연구: 생활보호사업을 중심으로. *논문집*, 17, 서경대학교, pp. 119-146.
- 대한민국정부(1963) *1962도판 행정백서*.
- 문진영(1999) 국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 전망. *저소득실직자 생계문제 대책마련을 위한 시민공청회 자료집*(서울, 1999. 3. 17.). pp. 3-17.
- 문진영(2008) A Study of the Enactment of National Basic Livelihood Security Act in Korea: with Special References to the Role of NGOs. *보건사회연구*, 28(1), pp. 87-103.
- 문진영(2015) 빈곤선 측정방식에 대한 비교연구. *비관사회정책*, 46, p. 202-236.
- 미야모토타로우(2011) 일본형 레짐의 해체와 복지정치: 세 가지 담론의 대두. *한중일 3국의 복지정치 동향과 사회보장개혁*(서울대학교.

2011. 10. 19.) 자료집. pp. 67-91.
- 민기채(2014) 폴란드 연금제도의 성격 변화에 관한 연구: 비스마르키언 전통을 중심으로, *동유럽발칸연구*, 38(5), pp. 259-294.
- 민부기(1963) 사회보장의 실현을 위하여. *최고회의보*, 1963년 3월호. p. 74-84.
- 박광준(2013) *한국사회복지역사론*. 경기도: 양서원.
- 박능후(2000) 사회통합을 위한 사회안전망의 구축, *보건복지포럼*, 2000년 1월, pp. 16-24.
- 박명환(1991) 공적부조에 있어서 전문사회복지사의 역할, *사회사업논집*, 14(1), pp. 59-96.
- 박윤영(2001) 국민기초생활보장제도 결정과정에 관한 연구: 법 제정을 중심으로, *한국사회복지학회 학술대회 자료집*, 2001. 10, pp. 381-407.
- 박찬용(1997) 서울특별시의 생활보호사업 실태와 개선방안. *보건복지포럼*, 한국보건사회연구원, pp. 54-62.
- 보건사회부(1958) *건국10주년·보건사회행정개관*.
- 보건사회부(1981) *보건사회 1981*.
- 보건복지부(2015) *보건복지 70년사: 가난과 질병을 딛고 일어난 위대한 여정*. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부 *국민기초생활보장수급자현황*.
- 보건복지부·국토교통부·교육부(2017a) 중앙생활보장위, 2018년 기준 중위소득 및 실태조사 의결. 2017년 7월 31일 보도자료.
- 보건복지부·국토교통부·교육부(2017b) *제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020) 안*. 2017년 8월 10일.
- 손준규(1981) 한국의 복지정책 결정과정에 관한 연구: 행정부 내 정책결정과정을 중심으로. *서울대학교 대학원 정치학 박사논문*.
- 송무섭(1959) 사회구호행정의 특이성. *대한지방행정공제회*.
- 신명호·황덕순(2012) 징적연구방법을 이용한 취업성공패키지 지원사업의 성과 평가와 개선방안. *산업노동연구*, 18(1), pp. 113-144.
- 안병근(1990) 한국의 빈곤실태와 빈곤정책. *경상논집*, 18(4), 경북대학교 경제경영연구소, pp. 103-119.
- 안병영(2000) 국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구, *행정논총*,

- 38(1), pp. 1-50.
- 안상훈(2006) 한국사회복지제도의 기원 및 형성에 관한 비교사회정책연구: 식민지사회복지론의 한국사례를 중심으로. *사회복지연구*, 31, pp. 219-242.
- 양재진·김영순·조영재·권순미·우명숙·정홍모(2008) *한국의 복지정책 결정과정: 역사와 자료*. 경기도: 나남출판사.
- 유야마아쓰시(2009) 국민기초생활보장법의 구축과정분석. *서강대학교 대학원 사회복지학 석사논문*.
- 유야마아쓰시(2018a) 일본의 저소득층 임대료 보조. *국제사회보장리뷰*, 5, pp. 128-135.
- 유야마아쓰시(2018b) 일본 노인빈곤 현황과 최근의 논의. *국제사회보장리뷰*, 6, pp. 118-124.
- 여유진(2004) *공공부조의 가치기반과 제도적 반영: 국민기초생활보장제도 형성과정을 중심으로*. 한국보건사회연구원.
- 원석조(1992) 생활보호사업의 문제점과 사회복지 전문요원의 역할. *원광복지*, 1, 원광대학교 사회복지학과, pp. 8-32.
- 유현경·김원섭(2015) 한국 공적연금제도의 진화와 전환, *한국사회정책*, 22(2), pp. 135-162.
- 윤갑로(1956) 구호행정의 전환기. 대한지방행정공제회.
- 윤길연·최재훈(2015) 국가구조의 분열과 정책형성의 과정: 국민기초생활보장법의 형성과정(1998~2000년)을 중심으로. *경제와 사회*, 107, pp. 204-243.
- 이계탁(1989) 우리나라 생활보호사업의 내용분석과 개선과제. *사회과학논총*, 7, 경희대학교 사회과학대학, pp. 1-24.
- 이계탁(1994) 우리나라 생활보호사업의 현황과 개선과제. *지역복지정책*, 8, pp. 7-35.
- 이두호(1991) *빈곤론*. 서울.
- 이상은(2004) 빈곤제도의 국제비교, *사회복지연구*, 24, pp. 125-148.
- 이상은(2006) 저소득 근로능력층에 대한 비기여 소득보장 전략의 유형과 효과, *사회복지연구*, 30, pp. 101-130.
- 이영환(2005) 사회복지운동의 전개과정. 이영환(편), *한국의 사회복지운동*(pp. 15-69). 서울: 인간과 복지.

- 이찬진(2005) 참여연대의 사회복지 공익소송운동. 이영환(편), *한국의 사회복지운동*(pp. 389-428). 서울: 인간과 복지.
- 이태진·박경희·유진영·김정은·박형준·강신욱·김미곤·김태완·여유진·강혜규·신영석(2010) *국민기초생활보장제도 10년사*. 보건복지부 한국보건사회연구원
- 이현주(2006) 일본공공부조전달체계의 동향과 함의: 통합서비스를 위한 지향, *국제사회보장동향*, 2006 겨울호, pp. 13-22.
- 이혜원·이영환·정원오(1998) 한국과 일본의 미군정기 사회복지정책 비교 연구: 빈곤정책을 중심으로. *한국사회복지학*, 36, pp. 309-338.
- 조흥식(2015) 사회복지정책 제도의 변화와 전망. 김병섭·강인철·김수현·김연명·김인숙·문진영·백종만·성경룡·양재진·이진석·이혜경·임채원·정광호·조흥식, *우리 복지국가의 역사적 변화와 전망*(pp. 96-125). 서울: 서울대학교출판문화원.
- 전홍규(2004) 일본의 홈리스 거주지원과 민간의 역할, *도시와 빈곤*, 6, pp. 47-79.
- 제18대대통령직인수위원회(2013) *제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제*(보도 참고자료2. 2013. 2).
- 중앙자활센터(2015) *희망리본(Re-born)사업*. http://www.cssf.or.kr/new_home/include/download.asp?filename=희망리본사업_백서.pdf&filedir=/new_home/upload/bbs/self_policy/
- 참여연대(1999) 기초생활보장법 제정과 사회안전망 구축을 위한 노동시민종교사회단체 연대기구 발족식 겸 기자회견. *보도자료*(서울, 1999. 3. 4.).
- 최영준·곽숙영(2012) 한국 복지국가 형성에서 정책이전의 역할: 이론과 실제. 신상범(편), *동아시아에서 정책의 이전과 확산*(pp. 251-291). 서울: 사회평론.
- 최일섭·이인재(1996) *아산재단 연구보고서 제27집 공공부조의 이론과 실제*. 서울: 집문단.
- 최지영(1989) 한국의 생활보호사업에 대한 비판적 고찰. *원광사회복지학*, 4, 원광대학교 사회복지학과, pp. 159-168.
- 최창무·고수현(1998) 貧困政策의 改善方案에 관한 研究: 生活保護政策을 中心으로, *복지행정논총*, 8, pp. 123-143.

- 최천송(1977) *한국사회보장론*. 한국노사문제연구협회.
- 통계청 장래인구추계.
- 표갑수(1990) 한국 생활보호사업의 문제점과 개선방안. *사회과학논총*, 28, 청주대학교 사회과학연구소, pp. 59-85.
- 한국보건사회연구원·보건복지부(2005) 기초보장제도 급여체계개선방안: 개별급여와 통합급여 비교를 중심으로. 2005년 10월 24일 공청회 자료.
- 한국사회복지연구회(2000) *韓國社會福祉年鑑*. 서울: 裕豊出版社.
- 한국사회복지협의회(2007) *복지한국 향한 희망의 대장정: 한국사회복지협의회 55년사*.
- 한국응용사회과학연구소(1969) *救護行政의 改善을 위한 調査研究*. 서울: 韓國應用社會科學研究所.
- 홍백의(2005) 우리나라 노인 빈곤의 원인에 관한 연구. *한국사회복지학*, 57(4), pp. 275-290.
- 허선(2000) 국민기초생활보장법 시행방안의 주요 쟁점과 그 대안. *사회복지정책*, 10, pp. 227-246.
- 허선(2005) 참여연대의 공공부조 개혁운동: 참여연대 ‘사회복지위원회’의 활동을 중심으로. 이영환(편), *한국의 사회복지운동*(pp. 333-359). 서울: 인간과 복지.
- 허용창(2017) 부양의무자 기준 변천에 대한 역사적 제도주의 분석: 점진적 제도변화 이론을 적용하여. *사회복지정책*, 44(4), 127-153.
- KOSIS <http://kosis.kr/>

일본어 문헌

- 青木紀·杉村宏(2007) *現代の貧困と不平等*. 東京: 明石書店.
- 朝日新聞社(1960a) 予算編成に三本の柱 公共投資の拡大·社会保障·減税 むずかしい “かね合い”(1960. 7. 29.).
- 朝日新聞社(1960b) 社会保障拡充厚生省案成る(1960. 8. 10.).
- 朝日新聞社(1960c) 自民, 新政策の検討始める 発表, 月末ごろ 社会保障, 減税規模など 財源調整で難航か(1960. 8. 16.).
- 朝日新聞社(1967) 財政硬直化·生活保護にシワ寄せか(1967. 11. 24.).

- 朝日新聞社(2006) 生活保護費，母子加算3年で廃止 厚労省方針(2006. 1 1. 30.).
- 朝日新聞社(2007) 〈マニフェストの現場から〉生活保護(2007. 7. 23.).
- 有田朗(2017) 相談支援事業はどのようにあるべきか？：相談支援員の立場から見る制度の可能性と課題. 五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗，*生活困窮者支援で社会を変える*(pp. 54-70). 京都：法律文化社.
- 阿部彩(2008) *子どもの貧困：日本の不公平を考える*. 東京：岩波書店.
- 新たなセーフティーネット検討会(2006) *新たなセーフティーネット検討会の提案：“保護する制度”から“再チャレンジする人に手を差し伸べる制度へ”*.
- 石田忠・出原孝夫(1981) 生活保護基準について(昭和四十四年三月号・四月号). 厚生省(編)，*生活保護三十年史*(pp. 134-151). 東京：社会福祉調査会.
- 伊藤昌哉(1967) *池田隼人-その生と死*. 東京：至誠堂.
- 稲葉剛(2016) 告発だけではダメ？ 貧困問題の解決方法『*貧困の現場から社会を変える*』著者、稲葉剛氏インタビュー(2016. 10. 22.). <https://synodos.jp/society/18169>.
- 井上英夫(1976) 生活保護法の形成過程と機能-上-. *早稲田法学会誌*, 27, pp. 63-92.
- 井上英夫(1977) 生活保護法の形成過程と機能-中-. *早稲田法学会誌*, 28, pp. 33-66.
- 李惠炅(2006) 現代韓国社会福祉制度の展開：経済成長，民主化，そしてグローバル化を背景にして. 武川正吾・李惠炅(編)，*福祉レジームの日韓比較—社会保障・ジェンダー・労働市場*(pp. 41-70). 東京：東京大学出版会.
- 今村雅夫(2004) 第三六回公的扶助研究全国セミナー基調報告 公扶研運動四〇年の歴史に学び，めざそう住民・利用者の願いに応える福祉実践を！ 求めよう民主主義と人権を土台にした真の福祉制度改革を！*公的扶助研究*, 35, pp. 29-36.
- 岩田正美(2004) 誰がホームレスになっているか？—ポスト工業社会への移行と職業経験等からみたホームレスの3類型. *日本労働研究雑誌*, 5

28, pp. 49-58.

岩田正美(2007) *現代の貧困*, 東京: 筑摩書房.

岩田正美(2013) 「生活保護法の一部改正案」を考える. *SYNODOS*(2013. 6. 4.). <https://synodos.jp/welfare/4302>.

岩田正美(2017) *貧困の戦後史: 貧困の「かたち」はどう変わったのか*. 東京: 筑摩書房)

岩永理恵(2010) 保護基準とはいかなる意味をもつ基準か: 生活扶助基準算定方式と標準世帯. *社会政策*, 2(2), pp. 22-32.

岩永理恵(2015) 生活保護と生活困窮者自立支援法の行方. *社会福祉*, 日本女子大学, 56, pp. 25-47.

上村泰裕(2004) 東アジアの福祉国家. 大沢真理(編), *アジア諸国の福祉戦略*(pp. 23-66). 京都: ミネルヴァ書房.

埋橋孝文(1997) *現代福祉国家の国際比較: 日本モデルの位置づけと展望*. 東京: 日本評論社.

埋橋孝文(1999) 公的扶助制度の国際比較: OECD24カ国のなかの日本の位置(特集1: 福祉施策の国際比較). *海外社会保障研究*, 127, pp. 72-82.

大沢真理(2004) 東アジア諸国の福祉戦略と開発戦略. 大沢真理(編), *アジア諸国の福祉戦略*(pp. 1-22). 京都: ミネルヴァ書房.

大竹文雄(2006) ‘格差はいけない’の不毛: 政策として問うべき視点はどこにあるのか. *論座*, 131, pp. 104-109.

大竹文雄・斎藤誠(1999) 所得不平等化の背景とその政策的含意: 年齢階層内効果, 年齢階層間効果, 人口高齢化効果, *季刊社会保障研究*, 35(1), pp. 65-76.

大友信勝(1987) 提起 なぜ生活保護率が高いのか-筑豊の生活実態調査から(同和地区の生活保護をめぐって<特集>), *部落*, 39(6), pp. 15-23.

大友信勝(2006) 生活保護と自立支援. *社会福祉学*, 47(1), pp. 104-107.

沖野充彦(2012) ホームレス自立支援法の10年とこれからの課題(特集ホームレス自立支援法の10年とこれから). *ホームレスと社会*, 5, pp. 53-62.

長宏(1968) 生活保護読本, *旬刊賃金と社会保障*, 475, pp. 4-45.

- 閣僚会議(1949) 現下の失業情勢に対処すべき失業対策に関する件, 1949年3月4日 閣僚会議資料.
- 籠山京・江口英一・田中寿(1968) 公的扶助制度比較研究. 東京: 光生館.
- 笠木映里(2015) 関連諸法との関係からみる生活保護法: 近年の改正・立法の動向と残された課題. 季刊社会保障研究, 50(4), pp. 378-388.
- 河合和男・飛田雄一・水野直樹・宮嶋博史(1996) 論集 朝鮮近現代史. 東京: 明石書店.
- 岸勇(1958) 新生活保護法の特質とその成立の背景. 日本福祉大学研究紀要, 2, pp. 47-56.
- 岸勇(1983) 生活保護「不正受給」事件と全生連運動-3-. 社会学部論叢, 17, 佛教大学学会, p1-12.
- 木下秀雄(2004) 生活保護改革の課題(特集 生活保護「改正」を考える(5) 生活保護「改革」に何が求められているのか). 公的扶助研究, 37, pp. 14-16.
- キム・スヒョン(김수현) (1999). 韓国のホームレス問題と国民基礎生活保障法. *Shelter-less*, 2, pp. 51-54.
- 金秀顯(2016) 韓国の住宅政策と居住福祉政策. 全泓奎(編), 包摂都市を構想する: 東アジアにおける実践(pp. 54-65). 京都: 法律文化社.
- 金成垣(2016) 福祉国家の日韓比較: 「後発国」における雇用保障・社会保障. 東京: 明石書店.
- 金早雪(2012a) 韓国の初期社会・生活行政をめぐる資料検証(その1) 朝鮮戦争時から休戦直後の行政統計資料. 信州大学経済学論集, 63, pp. 123-162.
- 金早雪(2012b) 韓国の初期社会・生活行政をめぐる資料検証(その2) 『保健社会 統計年報』の分析(1950年代後半). 信州大学経済学論集, 63, pp. 163-189.
- 金早雪(2012c) 韓国の初期社会・生活行政をめぐる資料検証(その3) 『救護行政の改善のための調査研究』(1969年)の分析. 信州大学経済学論集, 63, pp. 191-246.
- 金早雪(2016) 韓国社会保障形成の政治経済学: 国家と国民生活の変革. 東京: 新幹社.
- 金明中(2004) IMF体制以降の韓国の社会経済の変化と公的・私的社會支出の

- 動向. *海外社会保障研究*, 146, pp. 4-22.
- 金淵明(2005a) 韓国の福祉政治: その特徴と変化. 武川正吾・金淵明(編), *韓国の福祉国家・日本の福祉国家*(pp. 128-156). 東京: 東信堂.
- 金淵明(2005b) 東アジア福祉レジーム論の再検討: 福祉レジーム比較の方法論的問題と東アジア福祉レジームの可能性. 武川正吾・金淵明(編), *韓国の福祉国家・日本の福祉国家*(pp. 261-283). 東京: 東信堂.
- 金淵明(2006) 韓国における政治変動と年金改革. 武川正吾・李惠炅(編), *福祉レジームの日韓比較—社会保障・ジェンダー・労働市場*(pp. 97-119). 東京: 東京大学出版会.
- 木村孜(1981) *生活保護行政回顧*. 東京: 社会福祉調査会.
- キャンベル, ジョンクレイトン(Campbell, J. C.) (2009) 日本とドイツにおける介護保険制度成立の政策過程. *社会科学研究*, 60(2), 東京大学社会科学研究所, pp. 249-277.
- 経済企画庁(1992) *平成4年年次経済報告: 調整をこえて新たな展開をめざす日本経済*(平成4年7月28日).
- 五石敬路(2011) *現代の貧困 ワーキングプア: 雇用と福祉の連携策*. 東京: 日本経済新聞社.
- 五石敬路(2013) 韓国における国民基礎生活保障法の給付水準の決定および改定方式. *貧困研究*, 10, pp. 34-37.
- 厚生省(1947) 要保護者中失業者に対する就職斡旋並びに生活保護法の適用に関する件(1947年4月1日 発社第32号).
- 厚生省(1949a) 生活保護法の適用に関する件(1949年2月25日 社発第324号 各都道府県知事宛厚生省社会局長通知).
- 厚生省(1949b) 生活保護法による医療等の取扱等に関する件(1949年4月1日 社乙発第92号).
- 厚生省(1981a) 生活保護法の適正実施の推進について(1981年11月17日 社保第123号).
- 厚生省(1981b) *生活保護三十年史*. 東京: 社会福祉調査会.
- 厚生省(1987). *指導監査から見た生活保護の実務*. 東京: 社会福祉調査会.
- 厚生労働省(2002) *ホームレスに対する生活保護の適用について(社援保発第0807001号 平成14年8月7日)*.

- 厚生労働省(2009a) 職や住まいを失った方々への支援の徹底について(2009. 3. 18.). 社援保発第0318001号.
- 厚生労働省(2009b) 緊急雇用対策における貧困・困窮者支援のための生活保護制度の運用改善について(2009. 10. 30.). 社援保発1030第4号.
- 厚生労働省(2009c) 失業等により生活に困窮する方々への支援の留意事項について(2009. 12. 25.). 社援保発第1225第1号.
- 厚生労働省(2011) 生活保護法による保護の基準の一部改正について(概要).
- 厚生労働省(2013a) 求職者支援制度関係資料. 第94回 職業安定分科会雇用保険部会(2013. 11. 12.) http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12602000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Roudouseisakutantai/0000029306.pdf
- 厚生労働省(2013b) 生活保護の見直しに関する説明会 資料2 運用の留意事項について(2013年12月10日).
- 厚生労働省(2013c) ホームレスの実態に関する全国調査(概数調査)結果について.
- 厚生労働省(2013d) 生活保護制度の概要等について. 第14回社会保障審議会生活保護基準部会(2013. 10. 4.) 資料2.
- 厚生労働省(2014a) 生活困窮者自立支援制度及び被保護就労支援事業の創設について(2014. 8. 21.). <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/saishin26-file03.pdf>.
- 厚生労働省(2014b) 生活保護法改正法の概要について.
- 厚生労働省(2016) ホームレスの実態に関する全国調査(概数調査)結果について(2018. 4. 28).
- 厚生労働省(2017a) 生活保護制度の現状について. 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会(2017. 5. 11.) 資料4.
- 厚生労働省(2017b) 求職者支援制度の実施状況について. 職業安定分科会雇用保険部会(第125回. 2017. 12. 8.) 資料3.
- 厚生労働省 国民生活基礎調査.
- 厚生労働省 被保護者調査.
- 厚生労働省 被保護者全国一斉調査結果報告書(基礎調査).

- 古賀昭典(1971) 地域住民と社会保障(Ⅰ) 過疎地域住民と生活保護法. 産業労働研究所報, 56, pp. 55-64.
- 国土交通省(2005) 公的賃貸住宅のあり方に関する基本的方向についての論点整理: 参考資料(平成17年6月13日. 国土交通省住宅局).
- 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障統計年報.
- 児島美都子(1973) 生活保護解体論と公的扶助の方向-第29次保護基準改定にかんれんして. 賃金と社会保障, 625, pp. 36-42.
- 小沼正(1957) 公的扶助. 社会事業, 40(8), pp. 88-94.
- 駒村康平(2007) ワーキングプア・ボーダーライン層と生活保護制度改革の動向. 日本労働研究雑誌, 49(6), pp. 48-60.
- 小山進次郎(1950) 生活保護法改正の方向. 実業の日本, 53(6), pp. 56-57.
- 小山進次郎(1951) 生活保護法の解釈と運用. 中央社会福祉協議会.
- 財政省 財政統計 <https://www.mof.go.jp/budget/reference/statistics/data.htm>
- 齋藤純子(2013) 公的家賃補助としての住宅手当と住宅扶助. レファレンス, 平成25年12月号, pp. 1-26.
- 里見賢治(2002) 公的年金制度の動向と論点: 社会保険方式から公費負担方式へ(特集日本の社会保障:動向と現在(2)), 大原社会問題研究所雑誌, 524, pp. 1-17.
- 参議院(1949) 参議院 第5回国会 労働委員会 第7号 昭和二十四年四月二十六日.
- 参議院(1994a) 参議院 第131回国会 内閣委員会 第3号 平成六年十一月一日.
- 参議院(1994b) 参議院 第129回国会 国民生活に関する調査会 第3号 平成六年三月十六日.
- 参議院(2003) 参議院 第156回国会 厚生労働委員会 第2号 平成十五年三月二十日.
- 参議院(2005) 参議院 第162回国会 厚生労働委員会 第3号 平成十七年三月十五日.
- 参議院(2006) 参議院 第165回国会 厚生労働委員会 第5号 平成十八年十一月三十日.

- 参議院(2007) 参議院 第166回国会 本会議 第4号 平成十九年一月三十一日.
- 参議院(2008) 参議院 第169回国会 国民生活・経済に関する調査会 第5号 平成二十年四月十六日.
- 参議院(2009) 参議院 第171回国会 少子高齢化・共生社会に関する調査会 第3号 平成二十一年二月二十五日.
- 参議院(2016) 参議院 第190回国会 厚生労働委員会 第9号 平成二十八年三月二十四日.
- 参議院(2018) 参議院 第196回国会 厚生労働委員会 第15号 平成三十年五月二十四日.
- 塩田晃司(2011) 求職者支援制度の創設に向けて: 職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律案(特集第177回国会の法律案等の紹介(2)). *立法と調査*, 315, pp. 8-21.
- 鎮目真人(2001) 公的年金支出の決定要因: 制度論アプローチ計量分析. *季刊社会保障研究*, 37(1), pp. 85-99.
- 鎮目真人(2011) 国民年金の給付水準の漸減要因に関する新制度論的研究: 国民年金創設時点から基礎年金改革まで. *立命館産業社会論集*, 46(4), pp. 43-57.
- 篠崎武久(2014) 金融危機後の日本の長期失業者. *日本労働研究雑誌*, 56(10), pp. 17-30.
- 嶋田佳広(2011) 新たなセーフティネットの課題: 訓練・生活支援給付と住宅手当を中心に. *世界の労働*, 61(1), pp. 24-34.
- 清水浩一(1996) 生活保護法の硬直化とその本質的原因: 選別と差別の構造に関連させて. *季刊社会保障研究*, 32(3), pp. 319-328.
- 清水浩一(2003) 公的扶助の社会手当化=生活支援法(仮称)に関する試論(特集生活保護法「改正」を考える(その1)シンポジウム 生活保護法「改正」を現場から考える: 第二六回公扶研関東ブロックセミナーより). *公的扶助研究*, 31, pp. 7-10.
- 下平好博(1987) アジアのNICsの社会保障制度: シンガポールと香港の比較分析. *季刊社会保障研究*, 23(1), pp. 94-107.
- 下平好博(2006) 日本における労働市場のサービス化とグローバル化: 大阪を事例として. 武川正吾・李惠炅(編), *福祉レジームの日韓比較一*

- 社会保障・ジェンダー・労働市場(pp. 175-205). 東京: 東京大学出版会.
- 下村幸仁(2002) 隣り合わせの貧困: 生活問題と生活保護. 寺久保光良・中川健太郎・日比野正興, 大失業時代の生活保護法: いのちとくらしをささえる制度と援助への改革に向けて(pp. 15-74). 京都: かもがわ出版.
- 下村幸仁(2005) 韓国の国民基礎生活保障法における「自立支援」の権利化. 公的扶助研究, 41, pp. 24-31.
- 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会(2017) 生活保護制度の現状について. 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会第1回会議(2017. 5. 11.) 資料4.
- 社会民主党(2013) 2013年参院選選挙公約.
- 自由民主党(2013) 参議院選挙公約2013.
- 衆議院(1994) 衆議院 第129回国会 予算委員会 第11号 平成六年五月二十七日.
- 衆議院(1995) 衆議院 第132回国会 地方分権に関する特別委員会 第6号 平成七年三月二十四日.
- 衆議院(2001) 衆議院 第151回国会 厚生労働委員会 第12号 平成十三年五月十八日.
- 衆議院(2003a) 衆議院 第156回国会 厚生労働委員会 第9号 平成十五年四月十五日.
- 衆議院(2003b) 衆議院 第156回国会 厚生労働委員会 第28号 平成十五年七月十七日.
- 衆議院(2006) 衆議院 第164回国会 厚生労働委員会 第8号 平成十八年三月十四日.
- 衆議院(2007a) 衆議院 第166回国会 本会議 第4号 平成十九年一月三十日.
- 衆議院(2007b) 衆議院 第166回国会 予算委員会 第1号 平成十九年二月十九日.
- 衆議院(2016) 衆議院 第190回国会 厚生労働委員会 第11号 平成二十八年四月六日.
- 庄司洋子(2011) 生活保護基準と「加算」-母子加算を中心に. 第7回社会

- 保障審議会生活保護基準部会(平成23年10月25日) 資料3.
- 末廣昭(1998) 発展途上国の開発主義. 東京大学社会科学研究所(編), 開発主義(pp. 13-46). 東京: 東京大学出版会.
- 末廣昭(2009) 東アジア福祉システムの展望: 7カ国・地域の企業福祉と社会保障制度. 京都: ミネルヴァ書房.
- 菅沼隆・土田武史・岩永理恵・田中聡一郎(2018) 戦後社会保障の証言: 厚生官僚120時間オーラルヒストリー. 東京: 有斐閣.
- 杉村宏(1990) 新・生活保護法40周年によせて: 公的扶助ワーカーに期待すること(生活保護法制定40周年<特集>). 月刊福祉, 73(8), pp. 24-29.
- 杉村宏(1991) 生活保護政策研究序説. 教育福祉研究, 1, 北海道大学, p. 3-17.
- 杉村宏(2003) 討論 生活保護の共通の実践課題と「自立の助長」の分離論と統合論をめぐって. 公的扶助研究, 32, pp. 15-29.
- 杉村宏(2009) 貧困の可視化と社会福祉の課題. 学術の動向, 14(8), pp. 54-59.
- 鈴木崇弘(2018) 日本における政策形成過程をより民主主義的にしていくためのいくつかの提言. SYNODOS(2018. 11. 19.). <https://synodos.jp/politics/22238>.
- 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会(2013) 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書.
- 生活保護制度の在り方に関する専門委員会(2004a) 第11回生活保護制度の在り方に関する専門委員会(2004. 5. 18.) 資料.
- 生活保護制度の在り方に関する専門委員会(2004b) 生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書(2004. 12. 15.). <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html>
- 生活保護の動向編集委員会(2008) 生活保護の動向 平成20年版.
- 総務省(2014) 生活保護に関する実態調査結果報告書.
- 総務省 国勢調査.
- 総理府 就業構造基本調査.
- 副田義也(2014) 生活保護制度の社会史 増補版. 東京: 東京大学出版会.
- 高橋善隆(2014) 歴史的制度論とアメリカの社会政策: 経路依存と累積的变化を中心に. 跡見学園女子大学文学部紀要, 49, pp. 71-86.

- 武川正吾(2005a) 日本の福祉レジーム:福祉政治・給付国家・規制国家. 武川正吾・金淵明(編), 韓国の福祉国家・日本の福祉国家(pp. 108-127). 東京: 東信堂.
- 武川正吾(2005b) 福祉オリエンタリズムの終焉. 武川正吾・金淵明(編), 韓国の福祉国家・日本の福祉国家(pp. 54-76). 東京: 東信堂.
- 武川正吾(2006) はしがき. 武川正吾・李惠炅(編), 福祉レジームの日韓比較: 社会保障・ジェンダー・労働市場(pp. i-iv). 東京: 東京大学出版会.
- 武川正吾(2012) 政策志向の社会学: 福祉国家と市民社会. 東京: 有斐閣.
- 武川正吾・金淵明(2005) 韓国の福祉国家・日本の福祉国家. 東京: 東信堂.
- 竹下義樹(1996) 生活保護をめぐる裁判と「連絡会」結成の意義. 法と民主主義, 311, pp. 18-20.
- 竹下義樹・大友信勝・岡部卓・布川日佐史・吉永純(2004) 生活保護「改革」の焦点は何か: 誰もが安心して暮らせる日本のために. 東京: あけび書房.
- 田多英範(1987) 拡充期としての1970年代日本の社会保障. 日本社会事業大学研究所年報, 23, pp. 19-39.
- 橘木俊詔(1998) 日本の経済格差, 東京: 岩波書店.
- 田畑洋一(1997) 論評 生活保護の補足性とその課題. 週刊社会保障, 51, pp. 22-25.
- 中央社会審議会(1980) 生活保護専門分科会中間的取りまとめ.
- 中央社会福祉審議会生活保護専門分科会(1967) 生活保護基準の改善について(1967. 11. 30.).
- 塚本哲(1949) 生活保護法と失業問題. 社会事業, 32(6), pp. 4-13.
- 都留民子・下村幸仁(2004) 失業者と生活保護: 広島市の事例からの検討(特集生活保護「改正」を考える(4)), 公的扶助研究, 36, pp. 15-31.
- 戸田隆一(1988) 生活保護の実態と福祉事務所の課題(福祉の責任は誰に<特集>), 月刊自治研, 30(11), p50-56.
- 中川文久(2010) 日本の立法過程: 対立点調整(conflict resolution)のための手続慣行. 梨花女子大学法学論集, 14(3), pp. 249-269.
- ナショナルミニマム研究会(2010) ナショナルミニマム研究会中間報告(2010. 6).

- 西岡正次(2017) 「働く」「働き続ける」を誰が支えるのか?: 新しい就労支援のカタチ. 五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗, *生活困窮者支援で社会を変える* (pp. 71-87). 京都: 法律文化社.
- 日本共産党(2013) *2013年参院選挙政策*.
- 日本弁護士連合会(2011) 「社会保障制度全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革の提案」及び「生活保護制度に関する国と地方の協議」についての意見書(2011年7月14日).
- 濱口桂一郎(2010) 労働市場のセーフティーネット. *労働政策レポート*, 7, 労働政策研究・研修機構.
- 濱口桂一郎(2011) 労働法の立法学(第27回) 求職者支援制度の成立. *季刊労働法*, 232, pp. 209-223.
- 林直久(2000) 私たちの側からの生活保護法改正(社会扶助法)試案. 21世紀の公的扶助と社会福祉, その課題と展望を探る: セーフティーネットの再構築を目指して 第33回公的扶助研究会全国セミナー(2000年11月30日-12月2日. 三重県四日市市) レポート資料集, pp. 153-166.
- 林直久・清水浩一・日比野正興・杉村宏(2003) 討論 生活保護法「改正」論議をめぐって(特集 生活保護法「改正」を考える(その1)シンポジウム 生活保護法「改正」を現場から考える: 第二六回公扶研関東ブロックセミナーより). *公的扶助研究*, 31, pp. 14-20.
- 原昌平(2004) 生活保護改革に求められるもの(特集 生活保護「改正」を考える(5) 生活保護「改革」に何が求められているのか). *公的扶助研究*, 37, pp. 11-14.
- 原田豪(2015) 欧州統合における社会政策の発展とその意義: 歴史的制度主義の観点から. *国際文化*, 28, 神戸大学国際文化学研究科, pp. 72-96.
- 樋口美雄(2000) 失業のセーフティ・ネットと雇用保険制度改革の方向. *学術の動向*, 5(2), pp. 23-27.
- 菱川隆夫(2000) 指導監査を通じて見た運営上の課題. *生活と福祉*, 533, pp. 6-8.
- 尾藤廣喜(2000) 今日の生活保護裁判の特徴と今後の課題: 生活保護裁判勝利の国民的意義(特集 失業・貧困問題と社会福祉・社会保障の課

- 題). *総合社会福祉研究*, 16, pp. 28-41.
- 日比野正興(2003) 生活保護法改正について(私案)(特集生活保護法「改正」を考える(その1)シンポジウム 生活保護法「改正」を現場から考える: 第二六回公扶研関東ブロックセミナーより). *公的扶助研究*, 31, pp. 10-14.
- 平田富太郎(1949) 社会保障と生活保護制度. *社会事業*, 32(4・5), pp. 4-7.
- 平野方紹(2003) 社会保障政策の動向と生活保護「改革」の現状と方向. *公的扶助研究*, 33, pp. 6-13.
- 笛木俊一(1996) 生活保護制度の歴史的推移に関する覚書: 生存権原理と補足性原理の対抗関係の視点から. *社会福祉研究*, 66, pp. 54-82.
- 布川日佐史(2007) 生活保護制度と社会的排除. *家族社会学研究*, 18(2), pp. 37-46.
- 布川日佐史(2008) 老齢加算・母子加算・生活扶助基準の検証に関する論争点. *静岡大学経済研究*, 13(1), pp. 49-66.
- 布川日佐史(2010) 最低保障改革の動向と自由:包摂の名による排除. 宮本太郎(編), *自由への問い2 社会保障: セキュリティの構造転換へ*(p. 102-120). 東京: 岩波書店.
- 布川日佐史(2013) 生活保護基準をめぐる動向と貧困研究の課題. *貧困研究*, 10, pp. 52-56.
- 藤井康(1981) 格差縮小方式の採用. 厚生省(編), *生活保護三十年史*(pp. 269-281). 東京: 社会福祉調査会.
- 細木博雄(1996) 福祉行政の政府間・機関間関係(特集 生活保護行政と「死んだほうがいい」という意識の関係: 池袋餓死事件と地方・分権). *地方自治ジャーナル*, 219, 44-74.
- 毎日新聞社(1960) 私の意見 最低所得は5倍増に: 池田内閣に千億社会保障を望む(1960. 7. 22.).
- 牧園清子(2013) 生活保護の動向: 2000年以降の生活保護. *松山大学論集*, 第24巻 第6号, pp. 159-189.
- 正村公宏(1985) *戦後史*. 東京: 筑摩書房.
- 松崎喜良(2000) <現場実践部門-公的扶助>生活保護は出番となるか(平成11年社会福祉の回顧と展望). *社会福祉研究*, 77, pp. 114-115.
- 水内俊雄(2012) 脱ホームレス支援から学ぶ日本型「社会住宅」の現状とそ

- の可能性: ポストホームレス自立支援法と住宅のナショナルミニマム(特集ホームレス自立支援法の10年とこれから). ホームレスと社会, 5, pp. 63-72.
- 水島宏明(2007) ネットカフェ難民と貧困ニッポン. 東京: 日本テレビ放送網.
- 宮本太郎(1999) 福祉国家の世紀と政治学: ‘新しい福祉政治へ’. 年報政治学, Vol. 50, pp. 35-52.
- 宮本太郎(2008) 福祉政治: 日本の生活保障とデモクラシー. 東京: 有斐閣.
- 宮本太郎・Peng, I.・埋橋孝文(2003) 日本型福祉国家の位置と動態. Esping-Andersen, G. (編) 転換期の福祉国家(pp. 295-336). 東京: 早稲田大学出版部.
- 民主党(2009) 政権交代 民主党の政権政策.
- 民主党(2013) 暮らしを守る 民主党重点政策.
- 森川正之(2012) 政治と経済成長: 不安定な政治は経済成長を大きく阻害する. エコノミスト, 90(13), pp. 88-89.
- 森健一(1957) 現行生活保護への一試論. 東北学院大学論集, 31, pp. 103-131.
- 山縣文治・柏女霊峰(2000) 社会福祉用語辞典. 京都: ミネルヴァ書房.
- 山本武夫(1954) 生活保護法における不服申立の意味するもの: 最低生活の保障は国民の声で育てよ. 社会事業, 37(5), pp. 38-44.
- 湯浅誠(2007) ‘極北’の地、北九州市保護行政が示す‘福祉の未来’北九州市から全国が見える. 賃金と社会保障, 1437, pp. 29-37.
- 湯浅誠(2008) 反貧困: ‘すべり台社会’からの脱出. 東京: 岩波書店.
- 労働省(1999) ホームレス問題に対する当面の対応策について(平成11年5月26日).
- 渡辺賢(1988) 生活保護開始決定と裁量統制. 賃金と社会保障, 994, p. 68-74.

영어 문헌

Abbott, K. W., Keohane, R. O., Moravcsik, A., Slaughter, A. M., and

- d Snidal, D. (2000) The concept of legalization. *International organization*, 54(3), pp.401-419.
- Arthur, W. B. (1989). Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. *The economic journal*, 99(394), pp.116-131.
- Arthur, W. B. (1994) *Increasing returns and path dependence in the economy*. University of michigan Press.
- Amenta, E. (2003) What we know about the development of social policy. In Mahoney, J. and Rueshemeyer, D. (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*(pp.91-130). Cambridge: Cambridge University Press.
- Angelin, A. , Johansson, H. , and Koch, M. (2014) Patterns of institutional change in minimum income protection in Sweden and Germany. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 30:2, pp.165-179.
- Beach, D. and Pedersen, R. B. (2013) *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- Bengtsson, B. , and Ruonavaara, H. (2017). Comparative process tracing: making historical comparison structured and focused. *Philosophy of the Social Sciences*, 47(1), pp.44-66.
- Béland, D. (2010) Reconsidering policy feedback: How policies affect politics. *Administration & Society*, 42(5), pp.568-590.
- Béland, D. and Powell, M. (2016) Continuity and Change in Social Policy. *Social Policy & Administration*, Vol.50(2) March 2016, p.129-147.
- Campbell, A. L. (2002) Self-interest, Social Security, and the distinctive participation patterns of senior citizens. *American Political Science Review*, 96, pp.565-574.
- Campbell, A. L. (2003) *How Politics Make Citizens: Senior Political Activism and the American Welfare State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Capoccia, G. (2016) Critical Junctures. In Fioretos, O. , Falletti,

- T. G. , and Sheingate, A. (Eds.), *The Oxford handbook of historical institutionalism* (pp.89–106). Oxford University Press.
- Capoccia, G. and Kelemen, R. D. (2007) The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World politics*, 59(3), pp.341–369.
- Clegg, D. (2014) Convergence from below? The reform of minimum income protection in France and the UK. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 30:2, pp.147–164.
- Collier, R. B. and Collier, D. (1991) *Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Crouch, C. (2007) How to ‘do’ post-determinist institutional analysis. *Socio-economic review*, 5(3), pp.527–537.
- David, P. A. (1985) Clio and the Economics of QWERTY. *The American economic review*, 75(2), pp.332–337.
- Eardley, T. , Bradshaw, J. , Ditch, J. , and Gough, I. (1996) *Social assistance in OECD countries: Synthesis Report*.
- Ertman, T. (2010) The Great Reform Act of 1832 and British Democratization. *Comparative Political Studies*, 43(8–9), pp.1000–1022.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Estévez-Abe, M. and Naldini, M. (2016) Politics of defamilialization: A comparison of Italy, Japan, Korea and Spain. *Journal of European Social Policy*, 26(4), pp.327–343.
- Falletti, T. and Mahoney, J. (2015) The comparative sequential method. In Mahoney, J. and Thelen, K. (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis* (pp.211–239, Ch.8). Cambridge: Cambridge University Press.
- Figari, F. , Matsaganis, M. , and Sutherland, H. (2013) Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of Minimum Income schemes in 14 EU countries. *International Journal*

- al of Social Welfare*, 22(1), pp. 3–14.
- Fioretos, O, Falletti, T. G., and Sheingate, A. (2016) Historical Institutionalism In Political Science. In Fioretos, O., Falletti, T. G., and Sheingate, A. (Eds.), *The Oxford handbook of historical institutionalism*(pp. 3–28). Oxford University Press.
- Fleckenstein, T. and Lee, S. C. (2017) Democratization, post-industrialization, and East Asian welfare capitalism: the politics of welfare state reform in Japan, South Korea, and Taiwan. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 33(1), pp. 36–54.
- Föster and Mira d'Ercole(2005) *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second-Half of the 1990s*, OECD Working Paper 22.
- Gingrich, J. (2011) *Making markets in the welfare state: the politics of varying market reforms*. Cambridge University Press.
- Gingrich, J. (2015) Coalitions, policies, and distribution: Esping-Andersen's Three Worlds of Welfare Capitalism. In Mahoney, J. and Thelen, K. (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis* (pp. 67–96, Ch. 3). Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodman, R. and Peng, I. (1996) The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building. In Esping-Andersen, G. (Ed.), *Welfare States in Transition*(pp. 192–224). SAGE.
- Gough, I. (2001) Social assistance regimes: A cluster analysis. *Journal of European Social Policy*, 11(2), pp. 165–170.
- Grieder, W. (1982) *The Education of David Stockman and Other Americans*. New York: Dutton.
- Guibentif, P. and Bouget, D. (1997) *Minimum income policies in the European Union*. Lisbon: European Commission.
- Hacker, J. (2002) *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*. New York: Ca

- Cambridge University Press.
- Hacker, J. (2004) Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, vol.98, pp. 243–260.
- Hacker, J. (2005) Policy drift: the hidden politics of US welfare state retrenchment. In Streeck, W. and Thelen, K. (Eds.), *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*(pp.40–82). Oxford University Press.
- Hacker, J. , Pierson, P. , Thelen, K. (2015) Drift and Conversion: Hidden Faces of Institutional Change. In J. Mahoney and K. Thelen (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*(pp.180–208, Ch.7). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. (1989) *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P. (1993) Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy making in Britain. *Comparative politics*, pp.275–296.
- Hall, P. and Taylor, R. (1996) Political science and the three new institutions. *Political studies*, 4(5), pp.936–957.
- Hardin, R. (1989) Why a Constitution? In Grofman, B. and Wittman, D. (Eds.), *The Federalist Papers and the New Institutionalism* (pp.100–119). New York: Agathon.
- Heclo, H. (1974) *Modern social politics in Britain and Sweden: From relief to income maintenance*. Yale University Press.
- Hinrichs, K. , and Kangas, O. (2003) When Is a Change Big Enough to Be a System Shift? Small System-shifting Changes in German and Finnish Pension Policies. *Social policy & administration*, 37(6), pp.573–591.
- Holliday, I. (2000) Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia. *Political Studies*, 48(4), pp.706–723.
- Holliday, I. and Wilding, P. (2003) Conclusion. In Holliday, I. and

- Wilding, P. (Eds.), *Welfare capitalism in East Asia: Social policy in the tiger economies* (pp.161-182). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Howlett, M. and Cashore, B. (2009) The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), pp.33-46.
- Huber, E. and Stephens, J. D. (2010) *Development and crisis of the welfare state: Parties and policies in global markets*. University of Chicago press.
- Immergut, E. (1990) Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care. *Journal of Public Policy*, 10(4), pp.391-416.
- Immergut, E. M. and Anderson, K. M. (2008) Historical institutionalism and west European politics. *West European Politics*, 31(1-2), pp.345-369.
- Immervoll, H. (2010) Minimum-Income Benefits in OECD Countries; Policy Design, Effectiveness and Challenges. *OECD Social Employment and Migration Working Papers*, No.100, OECD Publishing.
- Immervoll, H., Jenkins, S. and Königs, S. (2015) Are Recipients of Social Assistance 'Benefit Dependent'? Concepts: Measurement and Results for Selected Countries. *OECD social, Employment and Migration Working Papers*, No.162, OECD publishing.
- Iwanaga, R (2009) Social Assistance Schemes and the Measurement of the Minimum Standard of Living in Japan. 최저생계비계측방식 개선방안 모색을 위한 국제포럼 (2009. 7. 16. 그랜드힐튼) 자료집, pp. 41-60.
- Jessoula, M., Kubisa, J., Madama, I., and Zielenska, M. (2014) Understanding convergence and divergence: old and new cleavages in the politics of minimum income schemes in Italy and Poland. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 30:2, pp. 128-146.

- Kasza, G. (2006) *One world of welfare: Japan in comparative perspective*. Cornell University Press.
- Kingdon, J. (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins.
- Klein, J. (2003) *For all these rights: Business, labor, and the shaping of America's public-private welfare state*. Princeton: Princeton University Press.
- Korpi, W. and Palme, J. (1998) The paradox of redistribution and the strategy of equality: Welfare state institutions, inequality and poverty in the western countries. *American Sociological Review*, 63(5), pp.661-687.
- Korpi, W. (1983) *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge.
- Korpi, W. (2003) Welfare-state regress in Western Europe: politics, institutions, globalization, and Europeanization. *Annual Review of Sociology*, 29(1), pp.589-609.
- Korpi, W. and Palme, J. (2003) New politics and class politics in the context of austerity and globalization: Welfare state regress in 18 countries, 1975-95. *American Political Science Review*, 97(3), pp.425-446.
- Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschier, S., and Frey, T. (2008) *West European politics in the age of globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kvist, J., Fritzell, H., Hvinden, B., and Kangas, O. (2012) *Changing Social Equality: The Nordic welfare model in the 21st century*. The Policy Press: Bristol.
- Kwon, H.-J. (1997) Beyond European welfare regimes: Comparative perspectives on East Asian welfare systems. *Journal of Social Policy*, 26(4), pp.467-484.
- Lieberman, E. S. (2015) Nested analysis: toward the integration of comparative-historical analysis with other social science methods. In Mahoney, J and Thelen, K. (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*(pp.240-263, Ch.9). Cambridge: Ca

mbridge University Press.

- Lipset, M. and Rokkan, S. (1967) Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. In Lipset, M. and Rokkan, S. (Eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives* (pp. 1–64). New York: Free Press.
- Light, P. C. (1995) *Still artful work: The continuing politics of Social Security reform*. New York: McGraw-Hill.
- Lindblom, C. (1959) The science of “muddling through”. *Public administration review*, pp. 79–88.
- Lynch, J. and Rhodes, M. (2016) Historical institutionalism and the welfare state. In Fioretos, O., Falletti, T. G., and Sheingate, A. (Eds.), *The Oxford handbook of historical institutionalism* (pp. 417–437). Oxford University Press.
- Mahoney, J. (2000) Path dependence in historical sociology. *Theory and society*, 29(4), pp. 507–548.
- Mahoney, J., Mohamedali, K., and Nguyen, C. (2016) Causality and time in historical institutionalism. In Fioretos, O., Falletti, T. G., and Sheingate, A. (Eds.), *The Oxford handbook of historical institutionalism* (pp. 71–88). Oxford University Press.
- Mahoney, J. and Thelen, K. (2010) A theory of gradual institutional change. In Mahoney, J. and Thelen, K. (Eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (pp. 1–37, Ch. 1). Cambridge University Press: Cambridge.
- Marshall, T. H. (1964) *Class, Citizenship and Social Development: Essays*. New York: Doubleday.
- Matsaganis, M., Ferrera, M., Capucha, L., and Moreno, L. (2003) Mending nets in the South: Anti-poverty policies in Greece, Italy, Portugal and Spain. *Social Policy and Administration*, 37(6), pp. 639–655.
- Moe, T. (1989) The Politics of Bureaucratic Structure. In Chubb, J. and Peterson, P. (Eds.) *Can the Government Govern?* (pp. 267–329). Washington, DC: The Brookings Institution.

- Morris, C. R. (1996). *The AARP: America's most powerful lobby and the clash of generations*. New York: Times Books/Random House.
- Moynihan, D. P. and Soss, J. (2014) Policy feedback and the politics of administration. *Public Administration Review*, 74(3), pp. 320–332.
- Myles, J. and Pierson, P. (2001) The comparative political economy of pension reform. In Pierson, P. (Ed.), *The new politics of the welfare state* (pp.305–333). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Natili, M. (2018) Explaining different trajectories of minimum income schemes: Groups, parties and political exchange in Italy and Spain. *Journal of European Social Policy*, 28(2), pp.116–129.
- North, D. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.
- Noël, A. (2018) The Politics of Minimum Income Protection in OECD Countries. *Journal of Social Policy*, pp.1–21.
- OECD(2008) Growing unequal?
- Park, Byung-Hyun(1990) *The development of social welfare institutions in East Asia: Case studies of Japan, Korea, and the People's Republic of China, 1945–1989*. PhD Thesis, School of Social Work, University of Pennsylvania.
- Palier, B. (2005) Ambiguous agreements, cumulative change: French social policy in the 1990s, in Streeck, W., and Thelen, K. (Eds.), *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*(pp.127–144). Oxford University Press.
- Peters, G. (2005) *Institutional Theory in Political Science*. A&C Black.
- Peters, G., Pierre, J., and King, D. S. (2005) The politics of path dependency: Political conflict in historical institutionalism. *The journal of politics*, 67(4), pp.1275–1300.
- Pierson, P. (1993) When effect becomes cause: Policy feedback and p

- olitical change. *World politics*, 45(4), pp.595–628.
- Pierson, P. (1994) *Dismantling the welfare state?: Regan, Thatcher, and the Politics of retrenchment*. Cambridge University Press: New York.
- Pierson, P. (1996) The new politics of the welfare state. *World Politics*, 48(2), pp.143–179.
- Pierson, P. (2000) Path Dependence, Increasing Returns, and Political Science. *American Political Science Review*, 94(2), pp.251–267.
- Pierson, P. (2004) *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Pierson, P. and Skocpol, T. (2002) Historical institutionalism in Political science. In Katznelson, I. and Milner, H. V. (Eds.), *Political Science: the state of the discipline*(pp.693–721). New York: Norton.
- Piven, F. F. and Cloward, R. (1971) *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. New York: Vintage Books.
- Prasad, M. (2012) *The land of too much: American abundance and the paradox of poverty*. Harvard University Press.
- Rat, C. (2009) The impact of minimum income guarantee schemes in Central and Eastern Europe. In Cerami, A. and Vanhuysee, P. (Eds.), *Post-communist welfare pathways: Theorizing social policy transformations in CEE*(pp.164–180). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rocco, P. and Thurston, C. (2014) From metaphors to measures: observable indicators of gradual institutional change. *Journal of Public Policy*, 34(1), pp.35–62.
- Ross, F. (2008) The politics of path-breaking change: The transformation of the welfare state in Britain and Germany. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10(4), pp.365–384.
- Rueschemeyer, D., Stephens, E. H., and Stephens, J. D. (1992) *Capitalist development and democracy*(Vol.22). Polity: Cambridge.

- Ruzzene, A. (2014) Process tracing as an effective epistemic complement. *Topoi*, 33(2), pp. 361–372.
- Schattschneider, E. (1935) *Politics, Pressures and the Tariff: A Study of Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929–1930 Revision of the Tariff*. New York: Prentice Hall.
- Shepsle, K. (1986) Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. In Weisberg, H. (Eds.) *Political Science: The Science of Politics*. New York: Agathon.
- Skocpol, T. (1979) *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge University Press.
- Skocpol, T. (1992) *Protecting soldiers and mothers*. Harvard University Press.
- Slater, D. (2010) *Ordering power: Contentious politics and authoritarian leviathans in Southeast Asia*. Cambridge University Press.
- Soss, J. (2000) *Unwanted Claims: The Politics of Participation in the U.S. Welfare System*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Soss, J., Fording, R. C., and Schram, S. F. (2011) *Disciplining the Poor: Neoliberal Paternalism and the Persistent Power of Race*. Chicago: University of Chicago Press.
- Steinmo, S. (1993) *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press.
- Steinmo, S. and Watts, J. (1995) It's the institutions, stupid! Why comprehensive national health insurance always fails in America. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 20(2), pp. 329–372.
- Steinmo, S. (2008) Historical Institutionalism. In Porta, D. and Keating, M. (Eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences* (pp. 118–138). Cambridge: Cambridge University Press.

- Stepan, A. and Linz, J. J. (2011) Comparative perspectives on inequality and the quality of democracy in the United States. *Perspectives on Politics*, 9(4), pp.841–856.
- Streeck, W. and Thelen, K. (2005) *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- Thelen, K. (1999) Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, 2(1), pp.369–404.
- Thelen, K. (2003) How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis. In Mahoney, J. and Rueschmeyer, D. (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (pp.208–240). Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, K. (2004) *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Thelen, K. and Steinmo, S. (1992) Historical institutionalism in comparative politics. In Steinmo, S., Thelen, K., and Longstrech, F. (Eds.), *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis* (pp.1–32). Cambridge: Cambridge University Press.
- Titmuss, R. (1974) *Social policy*. London: Allen & Unwin.
- Tsebelis, G. (1995) Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British journal of political science*, 25(3), pp.289–325.
- Waddan, A. (2011) The politics and political economy of health care reform: Change and continuity in the United Kingdom and United States. In *APSA 2011 Annual Meeting Paper*.
- Wang, J. and van Vliet, O. (2014) Social assistance and minimum income benefits Benefit levels, replacement rates and policies across 33 countries, 1990 – 2009. *Department of Economics Research Memorandum 2014. 4*.

- Weir, M. , Orloff, A. , and Skocpol, T. (1988) *The politics of social policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Wilsford, D. (2010) The logic of policy change: structure and agency in political life. *Journal of health politics, policy and law*, 35(4), pp. 663–680.

Abstract

韓国と日本の公的扶助制度の 発展過程の比較研究

－ 歴史的制度主義の観点から －

ソウル大学校大学院

社会福祉学科

湯山 篤

生存権は、どの国も表立って否定できない普遍的な価値となっている。それゆえ、各国はこれを保障する公的扶助制度を持っている。北欧の国家や西欧の国家のように手厚い社会保険制度を備えた国家も公的扶助制度を持っている。アメリカのように政府介入に消極的な国家も公的扶助制度を持っている。

しかし、韓国と日本は1990年代まで公務員、軍人、大企業の労働者、熟練労働者といった「国家に寄与する集団」のための福祉を優先的に整備した一方、社会的弱者といった「経済的負担になる集団」のための福祉には消極的であった。特に、低賃金労働者や低所得失業者をはじめとする稼働能力者のための所得保障に消極的であった。韓国では、仕事を求めて農漁村から大都市に流入した貧困層を保護したのは福祉給付ではなく「サントンネ」、「タルトンネ」、「パンジャチョン」であった。日本でも、低賃金の労働者を保護したのは福祉給付ではなく「仮小屋」、「ドヤ」、「社宅」であった。

しかし、1990年を前後する時期に、韓国と日本のこのようなシステムは揺らぎ始めた。1987年の大統領直接選挙制実現により、韓国の「保守」は以前よりも国民の声に敏感になった。1993年の自民党敗北(いわゆる「55年体制の終焉」)により、日本の自民党も以前より国民の声に敏感になった。市民団体や政策立案者だけでなく「保守」も福祉公約を掲げ始めたの

である。また、韓国では1997年の通貨危機が経済成長に対する楽観的な展望を揺るがし、日本では1992年のバブル景気崩壊から2008年の金融危機まで続いた長期的な景気低迷が経済成長に対する期待感を失墜させた。

結局、韓国と日本の公的扶助制度は、1990年代から2000年代にかけての経済危機、政権交代、市民運動を契機に大きく変わる事となった。韓国は、稼働の無い者のみを選別的に保護する「生活保護法」を撤廃して稼働能力者をも保護する「国民基礎生活保障法」を制定しただけでなく、2000年代の扶養義務基準の緩和、2014年の「国民基礎生活保障法」改正を通じて公的扶助制度の守備範囲を大きく拡張する努力を見せた。日本も、2000年代に稼働能力者の「生活保護法」受給を妨げる指針を是正しつつ以前よりも多くの貧困層に公的扶助制度を受給する機会を開いた。

しかし、韓国と日本の公的扶助制度の変化により深く注目すると、経済危機、政権交代、市民団体活動で説明できない点が多い。韓国では「国民基礎生活保障法」の制定過程で市民団体の要求が全て通ったわけではなかった。扶養義務をはじめとする制約は、一度に除去することができず、以後に少しずつ進められているのである。同様に、日本は2000年代後半に「生活保護法」を稼働能力者に以前よりも寛大に適用する姿勢を見せただけでなく「求職者支援法」や「生活困窮者自立支援法」など新しい制度の新設にも着手したが、厳格な資産基準をはじめとする過去の遺産は未だに日本の「生活保護法」に残っている。また、日本は「国民健康保険法」と「生活保護法」の医療扶助の関係や「生活保護法」の住宅扶助単給化などの議論においては足踏み状態である。さらに言えば、韓国の目立った成果の一つである「国民基礎生活保障法」改正(2014年)は、いわゆる「保守」政権が成し遂げた成果である。

いったい、韓国と日本の公的扶助制度は、どういった過去の遺産に束縛を受け、どのような点で新しい変化を見せているのだろうか。経済危機、政権交代、そして市民団体の活動で説明できない複雑な様相は、いかに説明できるだろうか。このような公的扶助制度の複雑な変化を説明するためには、制度変化の契機となった経済危機、政権交代、市民団体の活動といった「大きな要因」だけでなく、制度変化の様相を規定したアクターの行動、アクター間の関係、そして立法過程の「場」を詳細に検討する作業が必要である。

そこで、本論文は、行政資料、研究論文、議事録、証言資料、インタビュー資料を通じて、制度変化を阻害したメカニズムと制度変化を成就させたメカニズムに注目することとした。そして、説明のための理論的枠組みとして歴史的制度主義を活用することとした。歴史的制度主義は、各国のアクター、アクター間の相互作用、そして立法手続きや個別制度の歴史といった各国の独特な「場」に注目しつつ、これと政治、経済、社会の大きな変化の相互作用により発生する複雑なメカニズムを説明する理論を構築してきたためである。

これを通じて本論文は、韓国と日本が第2次世界大戦以降どのように制度を萎縮させてきたのか、それが1990年代から2000年代にかけての経済危機、政権交代、市民団体の運動により、なぜ、どのように変わったのか(あるいは変わらなかったのか)を考察した。

分析の結果、一つ目に、韓国と日本が第2次世界大戦以降どのような制度を萎縮させてきたのか、に対する回答は次のとおりである。すなわち、韓国では1997年まで、日本では2008年まで頑強な長期政権と比較的順調な経済成長が公共扶助制度の拡大を妨げてきたということである。韓国では軍事政権の下で、日本では自民党の長期政権の下で、官僚が排他的に公的扶助制度を統制する体制を維持してきたのである。

二つ目に、それが1990年代から2000年代にかけて経済危機、政権交代、市民運動の活発化によりなぜ変わったのか、に対する回答は次のとおりである。すなわち、韓国では1998年以降、日本では2009年以降、政権交代と経済危機が同時に発生した際、公的扶助制度が拡大したのであった。韓国と日本では市民団体の活動が活発化する中、政治経済的变化が「引き金」の役割を果たした。この時、制度の過去の遺産を撥ね除けて公的扶助制度に新たなうねりが現れたのであった。

三つ目に、韓国と日本が1990年代から2000年代にかけて経済危機、政権交代、市民団体の運動で公的扶助制度を拡大した過程において、両国ではなぜ、どのように複雑な変化が生じたのか、に対する回答は次のとおりである。これは、公的扶助制度を議論する「場」の影響が大きかった。日本では「生活保護法」を議論する「場」は主に内部の関係者会議であったため、官僚中心の立法過程に制約された変化となった。一方、韓国では国会中心の立法過程が存在した。日本の場合、中央省庁が法案提出を担当する

慣習のため、これが一種の「拒否点」となった。日本でも国会議員による法案提出は認められているが、官僚でなければ法案提出が難しかった。日本では、官僚、政党指導部、関連機関の閉鎖的な会議で法案を準備し、その内容を国民に積極的に知らせることもない。このような閉鎖的な会議ですでに結論が出てきた状態で国会で審議するので、韓国ほど革新的な議論は活性化しなかったと考えられる。さらに、韓国と違い、日本の政権は頻りに衆議院を解散させるため、国会議員は法案を準備する余裕もない。自民党や民主党は官僚主導の慣習を変えるために政党シンクタンクを設立したこともあったが、結局はシンクタンクを維持する費用を負担として政策立案を官僚に任せている。日本と違い、韓国では社会福祉学者、参与連帯、韓国保健社会研究院といった外部の専門家が法案準備を支援しているため、国会議員の法案提出は活発であった。

全体的に見れば、韓国と日本で1990年代から2000年代にかけて発生した政治経済の変化は、両国の公的扶助制度を大きく変えたと言えよう。しかしながら、韓国と日本の公的扶助制度は常に立法過程の「場」に制約を受けてきたのである。韓国と日本で、政権、官僚、そして専門家集団は常に相異なる公的扶助の改革案を抱いていたが、彼らの多様な改革案のうちどの改革案が現実化したのかを説明するには、やはり立法過程の「場」や制度と関連した歴史的遺産を考慮しないわけには行かなかった。政治経済の影響は強力だが、実際の制度の複雑な変化を説明するには、歴史的制度主義の観点が非常に有効であると言えよう。

Keywords: Public Assistance, Welfare States, East Asia, Korea, Japan, Historical Institutionalism, Comparative Historical Analysis

Student Number: 2010-31286